

SUBVENTIONSWIRKUNGEN

Ein Beitrag zur Systematisierung und
wirtschaftspolitischen Beurteilung von
Hilfen aus dem Staatshaushalt

DISSERTATION

vorgelegt der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)

von

Diplom-Kaufmann

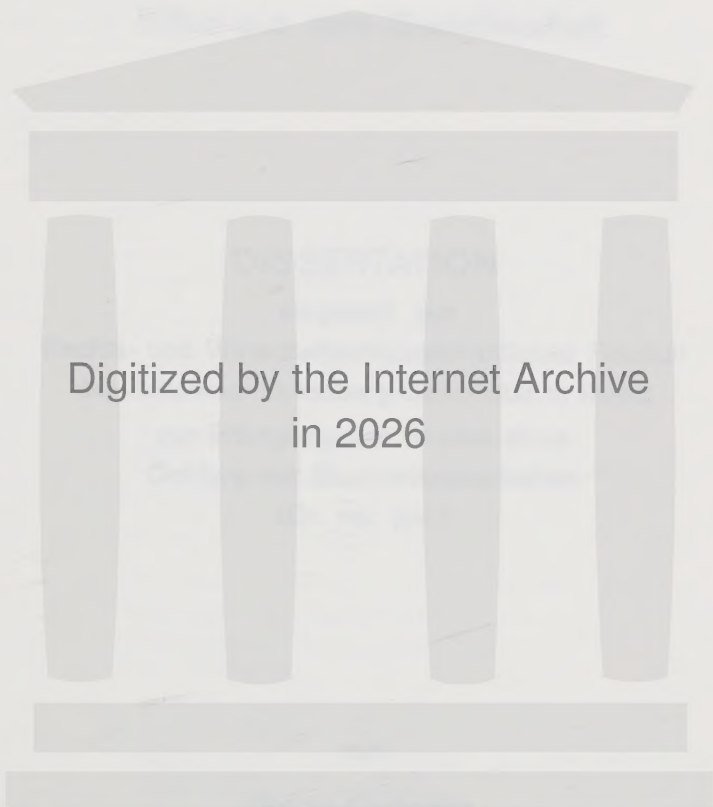
Rolf Schorn

Mainz

1967

SUBVENTIONSWIRKUNGEN

Ein Beitrag zur Begründung und
veranschaulichung der Bedeutung von
Fiskalpolitik



Digitized by the Internet Archive
in 2026

SUBVENTIONSWIRKUNGEN

**Ein Beitrag zur Systematisierung und
wirtschaftspolitischen Beurteilung von
Hilfen aus dem Staatshaushalt**

DISSERTATION

vorgelegt der

**Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz**

**zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)**

von

Diplom-Kaufmann

Rolf Schorn

Mainz

SUBVENTIONSWIRKUNGEN

Ein Beitrag zur Systematisierung und
wirtschaftspolitischen Beurteilung von
Hilfen aus dem Staatshaushalt

DISSERTATION

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Staatswissenschaften

(Dr. rer. pol.)

Referent: Professor Dr. Erich Welter

Korreferent: Professor Dr. Werner Bosch

Tag der mündlichen Prüfung: 24. Februar 1967

INHALTSVERZEICHNIS

=====

EINLEITUNG

=====

DAS DIFFERENZIERTE WIRTSCHAFTLICHE WACHSTUM ALS URSACHE STAATLICHER HILFELEISTUNG	I
--	---

ERSTES KAPITEL

=====

SUBVENTIONEN - VERSUCH EINER SYSTEMATIK

I	Abgrenzung der Subventionen von anderen protektionistischen Maßnahmen	1
II	Finanzwirtschaftliche Voraussetzungen für die Subventionsgewährung	3
III	Der Vollzug der Subventionsgewährung	5
IV	Der Empfängerkreis der Subventions- leistungen	6
V	Die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen	8
VI	Subventionsziele	10
VII	Gliederung der Subventionsformen	11
	1. Die finanzwirtschaftliche Gliederung	11
	2. Gliederung nach Subventionszwecken	13
	3. Einteilung der Subventionen nach ihren Wirkungen	16
	a) Verlust-Ausgleichs-Subventionen	16
	b) Kostenträger-Subventionen	20
	b) ₁ Prämien ohne weiteren Eingriff in die Preisbildung	20
	b) ₂ Prämien mit Fixierung des Pro- duktpreises als Höchstpreis- vorschrift	24
	b) ₃ Mindestpreisgarantien	26
	b) ₄ Subventionen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	29
	c) Kostenarten-Subventionen	31

d)	Investitionsgebundene Subventionen	36
d) ₁	Kapitalzuschüsse	36
d) ₂	Öffentliche Darlehen	38
d) ₃	Zinsbeihilfen	41
d) ₄	Steuervergünstigungen	45
d) ₅	Bürgschaften	48
4.	Bedeutung der vorstehenden Einteilungskriterien für eine Analyse der Subventionswirkungen	54

ZWEITES KAPITEL

=====

DIE WIRKUNGEN DER SUBVENTIONEN AUF DEN WIRTSCHAFTSPROZESS

I	Wirkungen, die von den Subventionen allgemein ausgehen können, und Möglichkeiten ihrer systematischen Untersuchung	55
1.	Theoretische Vorbemerkungen	55
a)	Einzel- und gesamtwirtschaftliche Wirkungen	55
b)	Größen, die von den Subventionen beeinflusbar sind	56
c)	Die Berücksichtigung des Zeitfaktors	59
d)	Zielsetzung für das unternehmerische Handeln	60
2.	Darlegung des eigenen Untersuchungs- weges und seiner Ansatzpunkte	61
a)	Informationswirkungen	62
b)	Preis- und Marktwirkungen	64
c)	Ertrags- und Einkommenswirkungen	67
II	Wirkungen der Verlust-Ausgleichs-Subventionen	70
1.	Informationswirkungen	70
2.	Preis- und Marktwirkungen	73
3.	Ertrags- und Einkommenswirkungen	80

III	Wirkungen der Kostenträger-Subventionen	85
	1. Informationswirkungen	85
	2. Preis- und Marktwirkungen	89
	a) Wirkungen auf den Absatzmärkten	89
	a) ₁ Prämien ohne administrativen Eingriff in die Preisbildung	90
	a) ₂ Prämien in Verbindung mit Höchstpreisvorschriften	101
	a) ₃ Mindestpreisgarantien	103
	a) ₄ Subventionen bei öffentlichen Aufträgen	106
	b) Wirkungen auf den Beschaffungsmärkten	108
	3. Ertrags- und Einkommenswirkungen	111
IV	Wirkungen der Kostenarten-Subventionen	117
	1. Informationswirkungen	118
	a) Subventionsziel: das verbrauchende Unternehmen	118
	b) Subventionsziel: Absatz einer zuvor staatlich geförderten Produktion von Kostengütern	120
	2. Preis- und Marktwirkungen	122
	a) Wirkungen auf den Beschaffungsmärkten	123
	b) Wirkungen auf den Absatzmärkten	127
	3. Ertrags- und Einkommenswirkungen	129
V	Wirkungen der investitionsgebundenen Subventionen	132
	1. Informationswirkungen	132
	2. Preis- und Marktwirkungen	139
	a) Auswirkungen auf den Kapitalmarkt und den Haushaltsplan der öffentlichen Hand	139

a) ₁	Zuschüsse zum Investitions- kapital	139
a) ₂	Verbilligte öffentliche Darlehen	140
a) ₃	Zinskostensubventionen	142
a) ₄	Ertragsteuervergünstigungen	144
a) ₅	Bürgschaften für Investitions- kredite	149
b)	Wirkungen auf den Investitionsgüter- markt	150
c)	Wirkungen auf die Absatzmärkte	152
3.	Ertrags- und Einkommenswirkungen	156

DRITTES KAPITEL

=====

DIE WIRKUNGEN DER SUBVENTIONEN AUF WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSORDNUNG

I	Die Kapitalisierung der Subvention	158
II	Der subventionierte Eigentumserwerb	163
III	Die Aushöhlung der Eigentumsfunktion	169
IV	Die Auswirkungen auf den Wettbewerb	172
V	Die Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit	178
VI	Die Auswirkungen einer Subventionswirt- schaft auf die Geldordnung	185

VIERTES KAPITEL

=====

INWIEWEIT SIND SUBVENTIONEN EIN GEEIGNETES MITTEL ZUR VERWIRKLICHUNG WIRTSCHAFTSPOLITISCHER ZIELE?

I	Die Vorausschaubarkeit der Subventions- wirkungen	189
II	Forderungen an die Ausgestaltung der Subventionen	192
1.	Grundsätzliches über den staatlichen Eingriff in den Wirtschaftsprozess	192

2. Welche Ziele sollen die Subventionen erreichen?	194
3. Allgemeine Forderungen an die Subventionsform	197
a) Offene Subvention	197
b) Gesetzliche Fixierung	198
c) Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Daten	199
III Die Unvereinbarkeit der Kostenträger- und Kostenarten-Subventionen mit der marktwirtschaftlichen Ordnung	201
IV Die Verlust-Ausgleichs-Subvention als Mittel für Einkommensgarantien	203
V Beurteilung der Investitions-Subventionen als Mittel zur Anpassung an Strukturveränderungen	210
1. Subventionen in Form von Zinszuschüssen	210
2. Bürgschaften	211
3. Kapitalzuschuß und öffentlicher Kredit	212
SCHLUSSWORT =====	
DIE FÜNF VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE VEREINBARKEIT DER SUBVENTIONEN MIT DER SOZIALMARKTWIRTSCHAFTLICHEN ORDNUNG	220
LITERATURVERZEICHNIS =====	226

EINLEITUNG

=====

DAS DIFFERENZIERTE WIRTSCHAFTLICHE WACHSTUM
ALS URSACHE STAATLICHER HILFELEISTUNG

Die Wirtschaft eines Landes ist einem steten Wandel unterworfen. Wachstumsprozesse und Konjunkturverlauf wirken mit unterschiedlicher Intensität auf die einzelnen Bereiche und Branchen einer Volkswirtschaft. Je enger die Nationen politisch und wirtschaftlich zusammenrücken, ohne sich gleichzeitig in ihren Souveränitätsrechten zu beschränken, desto mehr Einflußgrößen wirken auf die einzelnen soziologischen Gruppen. Aus diesem Grunde sind die Einkommensverhältnisse der am Wirtschaftsleben teilnehmenden Gruppen auch Veränderungen unterworfen. In einer sich entwickelnden Volkswirtschaft wird es so immer Bereiche geben, in denen hohe Gewinne erzielt werden, während andere Branchen oder Unternehmenstypen weniger günstig wirtschaften und auch möglicherweise Verluste erleiden. In einer funktionsfähigen Marktwirtschaft, in welcher der Wettbewerb der Motor der Entwicklung ist, werden diese Disparitäten durch die Initiative der betroffenen Gruppen zum großen Teil überwunden werden können.

Auf Grund des Wandels im Urteil über die Aufgaben des Staates, der sich von der Zeit des Laissez-faire bis heute vollzogen hat, werden die von einer weniger glücklichen Entwicklung berührten Gruppen immer wieder in der Öffentlichkeit ihren Ruf nach staatlicher Hilfe lautwerden lassen. Es ist zuzugeben, daß Disparitäten im wirtschaftlichen Wachstum, vor allem solche, die durch Strukturänderungen auftreten, oft nur langsam und mit beachtlichen Verlu-

sten überwunden werden können. Dadurch können Menschen in wirtschaftliche Bedrängnis geraten, aus der sie sich mit eigenen Kräften nicht befreien können. Es dürfte allgemein anerkannt sein, daß es dann die Aufgabe der Gesellschaft ist, hier Staatshilfe zu gewähren. Wesentlich problematischer sind die Hilferufe, die von den Interessentenvertretern bereits dann ertönen, wenn ihre Gruppe nicht in gleichem Maß von der Wirtschaftsentwicklung profitiert wie einige andere. Nicht Notstände bilden die Ursache für ihren Ruf nach Staatshilfe, sondern ein falscher Paritätsglaube.

Ist man verhältnismäßig leicht geneigt, die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftsprozess in den Fällen, wo die Selbsthilfe zur Überwindung einer konjunkturellen oder strukturellen Zwangslage nicht ausreicht, anzuerkennen, so verlangt die Interessenten-Forderung nach Ausweitung der staatlichen Hilfe bis hin zu den Fällen, da der Wettbewerb unbequem wird, ein weiterreichendes politisches Urteil. In der vorliegenden Studie soll keine Wertung der wirtschaftspolitischen Ziele erfolgen. Eine Kritik an den Zielen gehört auf die politische Bühne.

Hat sich der Staat zu einem Eingreifen in den Wirtschaftsprozess entschlossen, so steht ihm hierfür eine Reihe von Mitteln zur Verfügung. Wenn es gilt, einer Branche zu helfen, so kann das durch Reglementierungen, etwa der Einfuhrmengen oder der Produktion konkurrierender Betriebe, geschehen. Damit wird jedoch die Preismechanik lahmgelegt und "die dadurch bewirkte Selbststeuerung des Marktes aufge-

hoben."¹⁾ Man kann daher derartige Eingriffe mit Röpke als nichtkonform zum Marktgeschehen bezeichnen. Der Staat kann für dieselbe Zielsetzung preisbelastende oder preisentlastende Mittel einsetzen, wie Steuern, Zölle oder Subventionen. Hierbei wird der regulierende Einfluß der Preisbildung nicht völlig außer Kraft gesetzt;²⁾ diese Maßnahmen ordnen sich als neue "Daten" in das Marktgeschehen ein, weshalb sie auch als marktkonform bezeichnet werden.³⁾ Man hält daher solche Eingriffe für weniger gefährlich, was besonders für die Subventionen zutrifft. Vielfach wird gerade von den Anhängern der sozialen Marktwirtschaft die Meinung vertreten, daß - wenn der Staat zugunsten einer Gruppe intervenieren zu müssen glaubt - er es mit dem Mittel der offenen Subvention tun solle. Denn dadurch erfahre die Öffentlichkeit, was die Intervention koste und wer ihr Nutznießer sei; man könne so die finanziellen Aufwendungen dem erreichten Zwecke gegenüberstellen. Hinter derartige Aussagen muß man jedoch ein doppeltes Fragezeichen setzen. Zum einen ist selbst bei den offenen Subventionen nicht ohne weiteres erkennbar, ob der vom Gesetzgeber genannte Empfängerkreis auch zum Nutznießer dieser Maßnahme wird. Zum anderen sind die Wirkungsmöglichkeiten, die von den offenen Subventionen ausgehen können, so mannigfaltig, daß selbst bei eindeutiger Zweck-

-
- 1) Wilhelm Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Auflage, Erlenbach - Zürich 1948, Seite 259.
 - 2) Die Preismechanik kann jedoch durch komplementäre Reglementierungen außer Kraft gesetzt werden. Vergleiche die Ausführungen über die Kostenträger-Subventionen im zweiten Kapitel.
 - 3) Vergleiche Röpke, Gesellschaftskrisis, a. a. O., Seite 259 ff.

bestimmung der Subvention im Haushaltsplan keine Gewähr dafür gegeben ist, daß der erstrebte Zweck erreicht wird. Der offene Ausweis einer Subvention läßt allein noch keinen Schluß über die Zweckmäßigkeit dieser Maßnahme zu.

Mit der vorliegenden Studie soll versucht werden, die Wirkungen der Subventionen auf den Wirtschaftsprozess und die Wirtschaftsordnung zu analysieren und eine Antwort zu finden auf die Frage, welche Subventionen am geeignetsten sind zur Verwirklichung verschiedener wirtschaftspolitischer Ziele - am geeignetsten im Hinblick auf eine möglichst geringe Störung des Wirtschaftsprozesses und der sozialmarktwirtschaftlichen Ordnung.

Erstes Kapitel SUBVENTIONEN -
===== VERSUCH EINER SYSTEMATIK

I ABGRENZUNG DER SUBVENTIONEN VON ANDEREN
PROTEKTIONISTISCHEN MASSNAHMEN

Subventionen führen zu effektiven Geldbewegungen vom Staat zum Subventionsempfänger oder zu einem Unterlassen einer normalerweise im Abgabewege vorgesehenen Geldbewegung vom Subventionsempfänger zum Staat als Folge von Zahlungserlassen, Erleichterungen oder Preisvorteilen. Dabei können aus Gründen der technischen Durchführung zwischen dem Staat und dem Subventionsempfänger Dritte als Mittler auftreten, wie Banken, öffentliche Körperschaften etc. Es gehört zum Wesen der Subvention, daß eine oder mehrere Gebietskörperschaften der öffentlichen Hand als Gewährende auftreten und Empfänger ein Unternehmen oder eine Unternehmensgruppe ist und daß es sich hierbei um in Geldwerten meßbare Vorteile handelt, die die öffentliche Hand gewährt, ohne daß sie hierfür eine Gegenleistung erhält. Subventionen können damit sowohl zu Ausgaben als auch zu Einnahmeverzichten der öffentlichen Hand führen.¹⁾

1) Der Begriff der Subvention ist bei Karl Rutz, Staatliche Subventionen an private Unternehmen, Zürich 1947, Seite 12, und bei Günter Ziegler, Subventionen in der Marktwirtschaft, Köln 1955, Seite 89, zu eng gefaßt, wenn die Autoren darauf abstellen, daß die Subvention zu Ausgaben der öffentlichen Hand führen müßte. Gegenteiliger Ansicht ist Emil Küng, Der Interventionismus, Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941, Seite 94: "Als indirekte Subventionierung ist auch jede Art eines gewollten Einnahmeverzichtes des Staates ... zu betrachten." Würde man Einnahmeverzichte nicht zu den Subventionen zählen, so ergäbe sich ein völlig falsches Bild von der Belastung des Budgets, wie Fritz Terhalle, Die Fi- (Fortsetzung siehe umseitig)

Die geldwerten Vorteile einer Subvention haben unmittelbare Auswirkung auf die Wirtschaftsrechnung eines Unternehmens, da sie zu höheren Erlösen oder verminderten Kosten führen. Darin unterscheiden sich die Subventionen sowohl von den direkten staatlichen Eingriffen in den Produktionsaufbau und -ablauf, in Form von Reglementierungen, Verboten etc. als auch von den preisbeeinflussenden Maßnahmen der Zölle. Beide Interventionsformen haben keinen unmittelbaren Einfluß auf die Wirtschaftsrechnung des begünstigten Unternehmens; sie beeinflussen vielmehr die Wettbewerbsfähigkeit der Konkurrenzunternehmen im In- und Ausland. Im Hinblick auf den Haushalt der öffentlichen Hand bedeuten Subventionen stets zusätzliche Ausgaben oder verminderte Einnahmen, während Zölle, sofern sie nicht ausgesprochen prohibitiv wirken, dem Staat zusätzliche Einnahmen bescheren.

-
- 1) (Fortsetzung) ...nanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948, Seite 201, anschaulich schildert:

"In Deutschland ermöglichte ein Gesetz vom 15. Juli 1933 Steuerbefreiung für die heimische Produktion von Zellwolle, Benzin, Buna und Holzverzuckerung sowie für die Verhüttung eisenarmer Erze. Die ... Vergünstigungen brachten nach offiziellen Feststellungen einen Steuerausfall von insgesamt 100 Millionen RM. Es ist bemerkenswert, daß sie derzeit offiziell mit der Feststellung kommentiert wurden, das Reich verfüge nicht über die Mittel, um Zuschüsse zu gewähren, es sei jedoch bereit, steuerlich entgegenzukommen."

11 FINANZWIRTSCHAFTLICHE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE SUBVENTIONSGEWÄHRUNG

Wenn die öffentliche Hand Subventionen in Form von Ausgaben geben will, so muß sie sich hierfür zunächst die notwendigen Einnahmen, zum Beispiel im Wege der Steuererhebung, beschaffen. Will der Staat Subventionen in der Form von Sondervergünstigungen gewähren, so muß er auf bestimmte Einnahmen verzichten. Es besteht somit eine enge wechselseitige Verknüpfung zwischen Subventionsgewährung und Haushaltspolitik. Je stärker sich die öffentliche Hand des wirtschaftspolitischen Instruments der Subventionierung bedient, um so mehr Ausgaben muß sie von den nicht-begünstigten Unternehmen und Haushalten fordern.

Es ist außerordentlich schwierig, sich ein Bild vom gesamten Subventionsvolumen zu machen, da nicht nur der Bund, sondern auch die Länder und Gemeinden Unternehmen subventionieren. Selbst die offen in den Haushaltsplänen als Ausgaben ausgewiesenen Subventionsbeträge sind kaum lückenlos zu ermitteln, da die nackten Geldforderungen aus dem Staatsäckel mit immer neuen Attributen bemäntelt werden. So kommt der Subventionscharakter noch eindeutig zum Ausdruck, wenn der Haushaltstitel mit "Zuschuß", "Zuwendung", "Beihilfe", "Finanzhilfe", "Preisgarantie", "Preisstützung" oder "Ausfallzahlung" benannt wird. Haushaltsleistungen, die als "Maßnahmen zur Förderung", "Förderung und Entwicklung", "für zentrale Maßnahmen auf dem Gebiet", "Prämien", "Erstattung" oder "Beiträge zu den Kosten" deklariert werden, geben den Subventionscharakter schon

weniger ehrlich zu. Schließlich gehören hierher auch die Ausgaben für "Pflege von", "Erfahrungsaustausch" und "Beratung und Aufklärung". Hinter all diesen Haushaltsbezeichnungen verbirgt sich ein mannigfaltiges Arsenal der Subventionen.

Der Umfang der Einnahmeverzichte ist schließlich kaum zu schätzen. Für das Jahr 1959 wurde auf Grund einer parlamentarischen Anfrage im Bundestag der Umfang der sich aus Zinsverzicht und dem Steuerrecht ergebenden Vergünstigungen vom Bundesfinanzminister mit rund 4,6 Milliarden DM beziffert.¹⁾ Der Katalog der Steuervergünstigungen umfaßte 150 Arten. Nur bei 45 dieser Positionen wurde der Wert der Vergünstigung als vermutlicher Einnahmeausfall geschätzt. In allen anderen Fällen wurde eingestanden, daß eine Schätzung des Steuerausfalles überhaupt nicht oder doch nur nach weiteren Untersuchungen möglich wäre. Man muß also damit rechnen, daß der Wert der unsichtbaren Subventionen, die allein der Bund gewährte, noch über 4,6 Milliarden DM lag. Zum Vergleich dazu betrugen die Subventionen in Form von Ausgaben im gleichen Jahr 2,7 Milliarden DM,²⁾ woraus ersichtlich ist, daß der Umfang der als Einnahmeverzichte gewährten Subventionen das Doppelte oder mehr der offen ausgewiesenen Subventionsausgaben beträgt.

1) Vergleiche Drucksache 1229 des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, vom 28. 7. 1959 nebst Anlagen 1 und 2.

2) Vergleiche Drucksache 1229, a. a. O.

III DER VOLLZUG DER SUBVENTIONSGEWÄHRUNG

Die Subventionierung ist kein Vorgang der Einkommensbildung oder Einkommensverteilung, der im Wirtschaftsablauf vor sich geht. Vielmehr ist sie ein Teil der Einkommensumverteilung, die die öffentliche Hand außerhalb des Wirtschaftsprozesses und der in ihm entstehenden Einkommensverteilung vollzieht. Das ist nur möglich, wenn anderen Einkommensbeziehern ein Teil ihres Einkommens entzogen wird, das dann den Begünstigten zugeleitet wird. Es ist nahelegend, daß diese Einkommensumverteilung den Wirtschaftsprozeß und die Wirtschaftsordnung beeinflussen kann. Ein derartiges Ergebnis ist um so eher zu erwarten, je stärker die öffentliche Hand versucht, die sich normalerweise im Wirtschaftsablauf vollziehende Einkommensbildung zu beeinflussen. Der im vorherigen Abschnitt ermittelte Subventionsbetrag von rund 7,3 Milliarden DM stellt eine Größenordnung dar, von der bereits sehr weitreichende Auswirkungen auf den Wirtschaftsprozeß und die Wirtschaftsordnung zu erkennen sind.¹⁾ Es ist ferner zu berücksichtigen, daß neben dem Bund auch die Länder und Gemeinden als Subventionsgewährende auftreten, wobei die Vergünstigungen durchaus nicht immer koordiniert zur Erreichung bestimmter Ziele eingesetzt werden.

Für unsere weiteren Betrachtungen ist schließlich die Unterscheidung von Bedeutung, ob die Subventionen bei der Sozialprodukterstellung oder dessen Verwendung gewährt werden. Damit stellen wir die Frage nach den Empfängern dieser Vergünstigungen.

1) Vergleiche im einzelnen die Ausführungen im zweiten und dritten Kapitel.

IV DER EMPFÄNGERKREIS DER SUBVENTIONSLEISTUNGEN

In der vorliegenden Studie wollen wir die Untersuchung auf diejenigen Subventionen beschränken, die den Unternehmern gewährt werden, die also bei der Sozialprodukterstellung zufließen. Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, ob der Empfänger auch Nutznießer dieser Maßnahme wird oder überhaupt sein soll. Wir differenzieren dabei nicht, ob es sich um private oder öffentliche Unternehmungen handelt, da als Empfänger sowohl einzelne Unternehmen als auch Unternehmensgruppen - etwa eine ganze Branche - auftreten, die von privaten und öffentlichen Unternehmungen gebildet werden.

Hiervon trennen wir diejenigen Maßnahmen, die bei der Sozialproduktverwendung einsetzen, die also Nicht-Unternehmern zufließen. Nicht-Unternehmer seien hier verstanden als Wirtschaftssubjekte, die nicht im Besitz von Produktionsmitteln sind. Auch ihnen können Vergünstigungen der öffentlichen Hand ohne Gegenleistung zufließen, die den Wirtschaftsablauf ebenso oder ähnlich beeinflussen können wie die den Unternehmern gewährten Beträge, zum Beispiel die Vergünstigungen für Eigenheimbauherren, die sich auf den Wirtschaftsprozeß über den Baumarkt auswirken. Häufig findet man in Praxis und Literatur für diese letzteren Maßnahmen die Bezeichnung Unterstützung, doch ist die Unterscheidung in Subventionen als finanzielle Hilfe zugunsten der Unternehmer und Unterstützung als finanzielle Hilfe zugunsten der Nicht-Unternehmer wissenschaftlich nicht exakt und politisch nicht glücklich; im übrigen ist es

daselbe Wort in seiner lateinischen und deutschen Fassung.

In der Literatur wird vielfach das Zufließen der Subvention nicht von der vom Gesetzgeber erwünschten Wirkung getrennt. So schreibt Neumark:¹⁾

"Nur soweit öffentliche Leistungen ... an Unternehmen, das heißt zu Produktionszwecken erfolgen, darf von Subventionen gesprochen werden. Zuwendungen, die an private Haushalte und unpersönliche Zweckhaushaltungen zu Konsumzwecken fließen, sind demgegenüber mit der neueren Theorie als Unterstützung aufzufassen." Hier wird zwar auch nach dem Ort des Zufließens - und damit nach dem Ort des staatlichen Eingriffs in den Wirtschaftsablauf - unterschieden, gleichzeitig wird die Stelle des Eingriffs mit der erwünschten Wirkung (Produktionszweck, Konsumzweck) identifiziert, was ungenau ist. Dies führt zu einer Trennung zwischen zwei Gruppen von Förderungsmaßnahmen, die der Wirklichkeit nicht gerecht wird, weil erstrebte Wirkung und tatsächliche Wirkung oft divergieren. Man muß die finanziellen Förderungsmaßnahmen nach objektiven Anhaltspunkten voneinander scheiden, und als solcher bietet sich an, ob die öffentliche Hand bei der Sozialprodukt-erstellung oder bei der Sozialproduktverwendung eingreift; die Namensgebung der beiden grundsätzlich zu unterscheidenden Maßnahmen ist demgegenüber von untergeordneter Bedeutung.²⁾

1) Fritz Neumark, Handwörterbuch des Bankwesens, Berlin 1933, Seite 594.

2) So begründet Theodor Wessels in seinem Aufsatz "Subventionen", im Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Auflage, Stuttgart 1960, Seite 5321 ff., eine Trennung der öffentlichen Mittel in solche, die den Unternehmen, und solche, die den Haushalten zufließen damit, daß die ersten das Angebot und die letzten die Nachfrage beeinflussen.

V DIE EINZEL- UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN WIRKUNGEN

Weil die Subventionen die Einkommensbildung, die sich aus dem Wirtschaftsprozeß ergibt, verändern, müssen von ihnen eine Reihe von Wirkungen auf den Wirtschaftsablauf und die Wirtschaftsordnung ausgehen. Sie werden zunächst das Verhalten des Unternehmers ändern, der die Subvention empfängt; wir sprechen hier von einzelwirtschaftlichen Wirkungen.¹⁾ Sie können von der öffentlichen Hand als gewährender Instanz gewollt sein, wenn beispielsweise eine Verbilligung der Düngemittel die Unternehmer veranlaßt, mehr Düngemittel einzusetzen. Es können aber auch unbeabsichtigte Wirkungen auftreten.

Aus den einzelwirtschaftlichen Wirkungen können schließlich gesamtwirtschaftlich relevante Wirkungen entstehen, wobei die Abgrenzung oft schwierig ist, weil die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen in den verschiedenen Situationen nicht immer die gleichen sind. Dennoch lassen sich drei Arten gesamtwirtschaftlicher Einflüsse unterscheiden. Entweder bewirkt eine Subvention eine Änderung der Produktionsstruktur oder sie verhindert eine Produktionsstrukturänderung, die sich ohne Subvention sonst vollzogen hätte. Oder aber die Subvention beeinflusst das Tempo einer Produktionsstrukturänderung, wobei sie bremsend oder beschleunigend wirken kann, je nach dem, ob die Subvention eine Art Einkommensgarantie für die Faktoren der derzeitigen Produktionsmittelkombination darstellt oder als

1) Es sei hier auf die Ausführungen im zweiten Kapitel verwiesen.

Prämie für eine Produktionsumstellung gewährt wird.

Ferner seien hier bereits die Wirkungen auf die Wirtschafts- und Sozialordnung erwähnt, die dadurch entstehen, daß die verschiedenen öffentlichen Haushalte zu einem immer bedeutsameren Umschlagplatz für die Einkommensbildung werden. Schließlich dürfen die politisch-psychologischen Reaktionen nicht übersehen werden, die sowohl bei den Beschenkten eintreten, weil sie die Subventionen angesichts ihrer tatsächlichen oder vorgegebenen Mangellage noch nicht für ausreichend halten, als auch bei denjenigen, die sich durch das entsprechend notwendig werdende große Steueraufkommen belastet oder dadurch, daß sie nicht an Subventionen partizipieren, benachteiligt fühlen.¹⁾

1) Vergleiche hierzu die Ausführungen im dritten Kapitel.

VI SUBVENTIONSZIELE

Subventionen gibt es, so lange es Wirtschaftspolitik gibt. Sie sind in der Vergangenheit zur Erreichung der verschiedensten Ziele gewährt worden. In den einzelnen Haushaltstiteln findet man daher als Begründung der verschiedenen Subventionen auch unterschiedliche Ziele angesprochen. Eine allgemeine Zielsetzung wird in den Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1959¹⁾ genannt, wonach Subventionen nur als kurzfristige Anpassungshilfe vertretbar sind, also dann, wenn bestimmte Wirtschaftszweige zu gewissen Zeiten aus strukturellen Gründen vorübergehend gestützt werden müssen. Danach sollen Subventionen so gewährt werden, "daß sie sich durch Hebung der Produktivitätsgrundlage und der Rentabilitätsverhältnisse der begünstigten Wirtschaftszweige oder Unternehmungen möglichst bald selbst überflüssig machen."²⁾

Nun muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß beabsichtigter Subventionszweck und tatsächliche Wirkung oft nicht übereinstimmen. Das hat eine Reihe von Gründen, sehr oft liegt jedoch das Auseinanderfallen von Ziel und Erfolg bereits darin begründet, daß eine Form der Subvention gewährt wird, die der Zielsetzung nicht oder nur sehr mangelhaft entspricht.³⁾

1) Vergleiche Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1959, Allgemeine Vorbemerkungen, Seite 154.

2) Bundeshaushaltsplan 1959, a. a. O., Seite 154.

3) Vergleiche im einzelnen die Ausführungen im zweiten Kapitel.

VII GLIEDERUNG DER SUBVENTIONSFORMEN

Die Vielfalt der Subventionsformen macht es erforderlich, nach Gruppierungsmerkmalen zu suchen, um so zu einer Systematisierung zu gelangen, von der die Analyse der Subventionswirkungen gewinnen könnte. Es bieten sich mehrere Gesichtspunkte für eine Klassifizierung der Subventionen an.

1. Die finanzwirtschaftliche Gliederung

Häufig findet man die Unterscheidung in direkte und indirekte Subventionen. Wenn der Bund den landwirtschaftlichen Betrieben für die Lieferung von Milch aus TBC-freien Viehbeständen eine Prämie pro Liter Milch zahlt, oder wenn eine Gemeinde einem in ihrem Verwaltungsbereich ansässigen Unternehmen die Gewerbesteuer erläßt, so kann man das als direkte Subvention bezeichnen, weil sie dem Betrieb, dem die Finanzhilfe zugedacht ist, unmittelbar zufließt. Gewährt die öffentliche Hand einer Flughafengesellschaft beispielsweise Zuschüsse zur Deckung ihrer Betriebskosten, so subventioniert sie hierdurch indirekt die Luftverkehrsgesellschaften, welche sonst für die Benutzung der Flughafeneinrichtungen ein höheres Entgelt leisten müßten.¹⁾

Hieraus wird deutlich, daß die Unterscheidung in

1) Die Unterscheidung von Fritz Neumark, im Handwörterbuch des Bankwesens, a. a. O., Seite 549, erscheint selbst für die finanztechnische Differenzierung zu eng, wenn er schreibt: "Je nachdem, ob die Subventionsmittel unmittelbar aus der Staatskasse fließen oder aus technischen Gründen eine zwischengeschaltete (halb-) öffentliche Anstalt usw. mit der Zahlung betraut ist, handelt es sich um direkte oder indirekte Subventionen."

direkte und indirekte Subventionen nicht notwendig mit der in offene und versteckte identisch ist. Unter offenen Subventionen sollen die Stützungsmaßnahmen verstanden werden, die im Haushaltsplan in ihrer effektiven Höhe und unter Nennung des Empfängers ausgewiesen sind - wie verlorene Zuschüsse, Darlehen etc. -, wohingegen alle anderen Subventionen, die dort keinen Niederschlag finden - zum Beispiel Steuererleichterungen - als versteckte oder verdeckte Subventionen zu gelten haben.¹⁾

In der Literatur wird die Trennung in direkte und indirekte sowie in offene und versteckte Subventionen nicht einheitlich gehandhabt.²⁾ Für die vorliegende Studie ist lediglich die Unterscheidung nach offenen und versteckten Subventionen brauchbar, und das auch nur insoweit, als sie für die Beurteilung einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung herangezogen wird. Im Hinblick auf ihre ökonomischen Wirkungen, d. h. ihre Einflußnahme auf den Wirtschaftsprozeß und die Wirtschaftsordnung, ist auch diese Gruppierung ohne Aussagewert. Denn es wäre falsch anzunehmen, daß ein offener, im Budget ausgewiesener Zu-

-
- 1) Vergleiche auch Neumark, a. a. O., Seite 549: Offene Subventionen "bestehen in positiven Zahlungen oder Leistungen des öffentlichen Körpers", versteckte "in Überpreisen und sonstigen Bevorzugungen bei öffentlichen Beschaffungen ..., sowie in totalen und partialen Minderungen öffentlicher Leistungsverpflichtungen von Erwerbsunternehmungen, wie Steuernachlässe, Rückzölle, Befreiungen von Soziallasten und dergleichen."
 - 2) So bezeichnet M. Masoin in seinem Aufsatz "Die öffentlichen Ausgaben", in Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Tübingen 1956, Band 2, Seite 3 ff., hier Seite 25, Steuerbefreiungen als indirekte Subventionen, während Günter Ziegler, a. a. O., Seite 89 ff., außer Steuerbefreiungen auch Frachtdifferenzierungen und Kreditgarantien zu den indirekten Subventionen zählt.

schuß in seiner Wirkung auf die Dispositionen des Subventionsempfängers eindeutig bestimmt sei oder das erstrebte Ziel eher erreiche als etwa eine nicht offen ausgewiesene Förderung. Die unterschiedliche finanzpolitische Transparenz ist für die Beurteilung dieser Frage nicht entscheidend, ihr kommt jedoch große Bedeutung zu für die Publizitätswirkung der Subvention.

2. Gliederung nach Subventionszwecken

Soll etwas über die volkswirtschaftlichen Wirkungen ausgesagt werden, so wird gerne die Gruppierung in Förderungs- und Erhaltungssubventionen gebraucht. Nach Freudenberg¹⁾ "bezwecken die Förderungssubventionen eine Änderung der Produktion und der Kosten eines Unternehmens ..., oder sie dienen zum Ausbau oder Aufbau einer Produktion eines Unternehmens ... Die Erhaltungssubventionen bezwecken nur eine Aufrechterhaltung einer bestehenden Produktion." Freudenberg - und mit ihm andere Autoren²⁾ - stuft eine Subvention zunächst nach ihrer Zielsetzung in eine der beiden Gruppen ein und will anschließend ihre Wirkung auf den marktwirtschaftlichen Produktionsprozeß untersuchen. Das aber kann zu keinem befriedigenden Ergebnis führen. Entweder gehen die Autoren, die eine derartige Analyse vornehmen, von

1) Hans Erich Freudenberg, Die Subventionen als Kreislaufproblem in Marktwirtschaft und Staatswirtschaft, Tübingen 1934, Seite 22.

2) Zum Beispiel M. Masoin, a. a. O., Seite 26: "Das Ziel aller ... Subventionen ist stets dasselbe, nämlich mittels der verfügbaren Produktionsfaktoren eine Erhöhung oder mindestens doch die Aufrechterhaltung des Sozialproduktes zu erreichen. In dieser Hinsicht lassen sich nun zwei Arten von Subventionen unterscheiden: die zur Förderung der Produktion bestimmten und die Erhaltungssubventionen."

der Vorstellung aus, erstrebtes Ziel und tatsächliche Wirkungen seien identisch; dann untersuchen sie eine gewünschte Wirkung. Oder sie unterstellen, eine Subvention habe fördernd oder erhaltend gewirkt, und untersuchen dann den vermeintlichen Ablauf auf die Volkswirtschaft; hier wird das Ergebnis als gegeben an den Anfang gesetzt. Für die Erkenntnis der wirtschaftlichen Wirklichkeit ist damit jedoch nicht viel gewonnen. Dieser Einwand wird auch nicht abgeschwächt durch die Einschränkung Freudenbergs, "die ... scharf durchgeführte Trennung in Förderungs- und Erhaltungssubventionen hat nur theoretische Bedeutung, denn in der dynamischen Wirtschaft gehen die beiden Formen ineinander über",¹⁾ da eine theoretische Untersuchung nur dann sinnvoll ist, wenn sie zur Erklärung der wirtschaftlichen Wirklichkeit herangezogen werden kann. Ob eine Subvention eine bestehende Produktionsmittelkombination erhält, also einen Anpassungsprozeß durch den Wettbewerb verhindert oder zumindest verzögert, oder zu neuen Kombinationen der Produktionsfaktoren führt, kann erst am Ende einer Untersuchung gesagt werden. Daneben ist die politische Wirkung, die von einer solchen Namensgebung ausgeht, nicht ungefährlich. Sie verführt zu einer Vernebelung der wirtschaftlichen Zusammenhänge, wenn es den Interessenten gelingt, ein Subventionsbegehren mit dem Mantel der angeblichen Förderung für die Gesamtwirt-

1) Freudenberg, a. a. O., Seite 22.

schaft zu bekleiden.¹⁾

Das gleiche gilt für die von Preiser²⁾ vorgenommene Gruppierung nach Stützungs- und Lenkungssubventionen, die mit Freudenberg's Erhaltungs- und Förderungssubventionen inhaltlich übereinstimmen. Auch hier wird nach der Zielsetzung unterschieden und eine gewünschte Wirkung als die tatsächliche angenommen.

-
- 1) Wie gefährlich es ist, die aus dem Namen der Subvention abgeleitete ökonomische Wirkung als die tatsächliche anzusehen, geht aus den Ausführungen Zieglers, a. a. O., Seite 94 ff., hervor. "Die Rationalisierungssubventionen fließen Unternehmen zu, die aus technischen und/oder organisatorischen Gründen nicht das Niveau ihrer Konkurrenten erreichen, und deren schwache Ertragslage es nicht erlaubt, den überalterten, den technischen Fortschritt nicht genügend ausnutzenden Produktionsapparat durch entsprechende Neu-Investitionen umzugestalten und zu rationalisieren."

Auch Freudenberg's, a. a. O., Seite 22, Charakterisierung der Förderungssubventionen, unterstreicht unsere Bedenken: "Es wird dem Unternehmen also eine kapitalintensivere Arbeitsmethode ermöglicht und eine Vermehrung dauerhafter Produktionsgüter in der Volkswirtschaft bewirkt."

Auch Heiner Boehme, Preissubventionen, Ein Beitrag zur Theorie der Ausgabeninzidenz, Berlin 1959, hier Seite 30, vertritt die Meinung, daß eine wissenschaftlich brauchbare Definition sich nach der Absicht des Gesetzgebers richten muß, eine Ansicht, der wir uns nicht anschließen können, da diese Verknüpfung von Definition und Absicht des Gesetzgebers eine freie Untersuchung der eintretenden volkswirtschaftlichen Wirkungen nicht mehr ermöglicht.

- 2) Erich Preiser, Wesen und Methoden der Wirtschaftslenkung, in Finanzarchiv, Band 8, Tübingen 1941, Seite 225 ff., hier Seite 266.

3. Einteilung der Subventionen nach ihren Wirkungen

Bei der Konzipierung des nachfolgenden Einteilungsschemas hat die Überlegung den Ausschlag gegeben, daß bei einer Subventionsgewährung zunächst die einzelwirtschaftlichen Wirkungen im Vordergrund stehen. Infolgedessen galt es, die betriebswirtschaftlich relevanten Einflußgrößen auf die Wirtschaftsrechnung des subventionierten Unternehmens als Gruppierungsmerkmale herauszuarbeiten. Ferner ermöglicht diese Gruppierung eine Untersuchung dahingehend, welche Subventionsarten die einzelwirtschaftlichen Daten beeinflussen und welche Subventionen eine Änderung vor allem der gesamtwirtschaftlichen Daten verursachen. Diese Unterscheidung ermöglicht eine Beurteilung des Störeffekts, der von Subventionen auf den Wirtschaftsprozeß und auf die Wirtschaftsordnung ausgeht.¹⁾

a) Verlust-Ausgleichs-Subventionen

Die öffentliche Hand kann privaten Unternehmen Zuschüsse gewähren zum Ausgleich entstandener oder bevorstehender Verluste. Hierfür gilt das allgemeine Haushaltsrecht des Bundes oder der Länder, so daß es außer der Bewilligung der Mittel im betreffenden Haushaltsplan keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedarf und damit für die Exekutive ein gewisser Spielraum besteht. Nach den "Richtlinien für Zuwendungen des Bundes an außerhalb der Bundesverwaltung stehenden Stellen und für den Nachweis der Verwendung der Mittel nach § 64 ^a

1) Vergleiche hierzu die Ausführungen im vierten Kapitel, vor allem Seite 201 ff.

RHO"¹⁾ ist die Gewährung derartiger Zuschüsse an die Bedingung gebunden, daß ein erhebliches Interesse des Bundes an der Durchführung der mit den Zuschüssen geförderten Aufgaben besteht und daß diese Aufgaben ohne die öffentlichen Zuwendungen nicht oder wenigstens nicht in dem erforderlichen Umfange durchgeführt werden können.²⁾ Welche Grundsätze für die Mittelbewilligung zu beachten sind, läßt sich aus dem "Muster für den Antrag wirtschaftlicher Unternehmen, insbesondere bei Zuwendungen ... zur Deckung von Verlusten"³⁾ erkennen. Danach können die Mittel zur Verlustabdeckung abgelaufener oder künftiger Zeitabschnitte verwendet werden. Sie können sowohl beantragt werden, wenn das Unternehmen im ganzen einen Verlust erlitten hat, als auch, wenn der Verlust nur eines Geschäftszweiges des Unternehmens gedeckt werden soll. Neben den entsprechenden Gewinn- und Verlust-Rechnungen sind dem Antrag Erfolgspläne beizufügen und die Gründe für die Entstehung der Verluste darzulegen. Ferner ist anzugeben, warum das Unternehmen oder der Geschäftszweig trotz der Verluste fortgeführt werden soll. Wir haben es hier also mit individuellen Verlust-Ausgleichs-Subventionen zu tun, die vom Unter-

-
- 1) Erlaß des Bundesministers des Innern vom 21. Mai 1953 - 0401 - 4454 /I/53. Entsprechende Richtlinien wurden auch von den Ländern Baden-Württemberg (Gem. Amtsblatt 1956, Nr. 6), Bayern (Bayrischer Staatsanzeiger 1954, Nr. 40), Hessen (Hessischer Staatsanzeiger 1954, Nr. 7) und Nordrhein-Westfalen (Min. Blatt Nordrhein-Westfalen 1956, S. 94) erlassen.
 - 2) Vergleiche Ziffer 4 des Erlasses des Bundesministers des Innern vom 21. Mai 1953.
 - 3) Vergleiche Anmerkung zu Ziffer 17 der Anlage 1 a zu den Richtlinien für Zuwendungen des Bundes an außerhalb der Bundesverwaltung stehende Stellen und für den Nachweis der Verwendung der Mittel nach § 64 a RHO.

nehmer im Rahmen der einschlägigen Richtlinien beantragt werden können. Wenn die öffentliche Hand die gewünschten Mittel gewährt, so tut sie es, ohne weiteren Einfluß auf die Dispositionen des Subventionsempfängers zu nehmen. Die Subvention wird nicht an die Erstellung oder an die Verwendung bestimmter Güter oder Dienste gebunden, die öffentliche Hand schreibt den Empfängern auch nicht vor, wie diese Subventionen zu verwenden sind. Sofern ein privates Unternehmen also Aufgaben erfüllt, an denen die öffentliche Hand ein Interesse hat, wie es in den Richtlinien ausgedrückt ist, kann es im Verlustfalle öffentliche Mittel beantragen, ohne sich für seine Dispositionen irgendwelchen Auflagen gegenüber zu sehen.

Neben diesen individuellen Verlust-Ausgleichs-Subventionen besteht auch die Möglichkeit, durch generelle Zuschüsse die entstandenen oder bevorstehenden Verluste von Unternehmen gewisser Wirtschaftszweige oder Regionen zu decken, wobei hier eine weitgehende Normierung der Tatbestände, welche die Subventionen auslösen, und der Bemessungsgrundlagen für die Höhe der zu gewährenden Subventionen besteht. Anwendungsfälle dieser Subventionsformen sind beispielsweise die Katastrophenzuschüsse, die die öffentliche Hand an landwirtschaftliche Betriebe bei Hochwasserschäden, außergewöhnlichem Hagelschlag etc. gewährt. Auch diese Zuschüsse werden geleistet, ohne daß die öffentliche Hand Einfluß auf die Verausgabung dieser Mittel nimmt.

Eine besondere Art der betriebsindividuellen Verlust-Ausgleichs-Subvention tritt bei gemischt wirt-

schaftlichen Unternehmen auf. Entsteht bei diesem Unternehmenstyp ein Verlust aus dem laufenden Geschäftsjahr, so findet man häufig, daß die öffentliche Hand nicht nur den nach ihrem Kapitalanteil an dieser Gesellschaft auf sie entfallenden Teil des Verlustes deckt, sondern den Zuschuß derart bemißt, daß für den privaten Anteil am Gesellschaftskapital noch eine Mindestverzinsung dieses Kapitalanteils errechnet werden kann. Den Einfluß, den die öffentliche Hand hier auf die geschäftlichen Dispositionen des Unternehmens ausübt, wird sie auf Grund ihres Kapitalanteiles und nicht der Subventionsgewährung realisieren.

Haben wir seither von Zuschüssen zur Deckung entstandener Verluste gesprochen, so sei nun noch auf eine Art der öffentlichen Finanzhilfe hingewiesen, die in Form von zinslosen Krediten die bei Verlusten auftretenden Liquiditätsschwierigkeiten beseitigen soll. Zinslose oder verbilligte Kredite können natürlich auch zu Investitionszwecken gewährt werden; diese sind hier nicht gemeint. Es sollen vielmehr jene Kredite erwähnt werden, deren Verwendungszweck nicht vorgeschrieben wird, die lediglich als Liquiditätshilfe gewährt werden. Diese Kredite werden mitunter in echte Zuschüsse umgewandelt, ein Umstand, mit dem der Empfänger im Zeitpunkt des Zufließens gegebenenfalls schon rechnen kann. So werden beispielsweise den britischen Luftverkehrsgesellschaften langfristige Kredite in Höhe ihrer buchmäßigen Verluste gewährt, die praktisch als verlorene Zuschüsse behandelt werden können, weil eine Rückzahlung seither noch nicht er-

folgt ist.¹⁾ Da diese Kredite ohne Einflußnahme auf die Dispositionen des Nehmers gewährt werden, sollen sie - auch wenn sie buchtechnisch einen Verlust nicht ausgleichen - in die Gruppe der Defizit-subventionen einbezogen werden.

b) Kostenträger-Subventionen

Zu den in der Öffentlichkeit bekanntesten Subventionen gehören diejenigen, deren Gewährung an die Erstellung bestimmter Güter oder Dienste gekoppelt ist. Für die unternehmerische Kalkulation bedeutet das eine Bindung der Subvention meist an einige Kostenträger. In der politischen Diskussion spricht man auch häufig davon, daß diese Produkte subventioniert seien und möchte durch diese Objektbezogenheit davon ablenken, daß in Wirklichkeit die Hersteller oder Verwender dieser Erzeugnisse oder auch beide Nutznießer der staatlichen Maßnahme sind. Die an die Herstellung gewisser Güter gebundenen Subventionsformen sind so zahlreich, daß eine weitere Gruppierung notwendig ist.

b)₁ Prämien ohne weiteren Eingriff in die Preisbildung

Die öffentliche Hand gewährt für die Herstellung oder den Vertrieb einzelner Produkte oder Produktgruppen finanzielle Vorteile, ohne dabei gleichzeitig auch noch auf administrativem Wege auf die Preis-

1) Vergleiche E. Rößger, Gedanken über einen neuen deutschen Luftverkehr, Forschungsberichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen, Nr. 195, Köln-Opladen o. J., Seite 140 f., und die dort zitierte Literatur.

bildung dieser Produkte einzuwirken. Der Preis für diese Erzeugnisse bildet sich also entsprechend der Marktsituation, und die öffentliche Hand zahlt dem Hersteller hierauf noch einen Zuschuß oder verzichtet auf eine ihr im Zeitpunkt des Verkaufs dieser Produkte zustehende Abgabe oder Steuer. Ein Beispiel hierfür sind die Eierprämien. Auf Grund des Gesetzes zur Förderung der deutschen Eierwirtschaft vom 31. März 1956¹⁾ können den bäuerlichen Betrieben sogenannte "Ausgleichsbeträge" bis zu 3 Pfennigen je Ei gewährt werden. Diese Ausgleichsbeträge schwanken in den verschiedenen Jahren; ihre Höhe ist indirekt abhängig vom Eierpreis der ausländischen Konkurrenz. Es kann sich bei den Eiern somit zunächst ein Marktpreis unter Einbeziehung der ausländischen Konkurrenz bilden, über den hinaus den deutschen Produzenten eine Prämie pro Ei gezahlt wird.²⁾ Die Vergütung wird jedoch nur den Betrieben

1) Bundesgesetzblatt I. Teil, 1956, Seite 239 ff.

2) Diese Ausgleichsbeträge sind eigentlich eine Folgesubvention: Auf Grund der Zielsetzung der deutschen Agrarpolitik, den inländischen Getreidepreis über dem Weltmarktpreisniveau zu halten, kommt es zu einer Verteuerung des Futtergetreidepreises und damit eines wesentlichen Produktionskostenfaktors für die inländische Eierwirtschaft. In der Begründung des Gesetzes zur Förderung der deutschen Eierwirtschaft vom 31. März 1956 heißt es dann auch im § 1, daß die Futtergetreidepreise im Geltungsbereich dieses Gesetzes über den Weltmarktpreisen liegen (a. a. O., Seite 239). Die Höhe der Prämie richtet sich daher direkt nach "dem durchschnittlichen Unterschied zwischen den Preisen im Geltungsbereich dieses Gesetzes und den Weltmarktpreisen für Futtergetreide" (§ 2 des Gesetzes), was indirekt im Eierpreis der ausländischen Konkurrenten zum Ausdruck kommt, da das Futtergetreide der Hauptproduktionsfaktor ist. Die Ausgleichsbeträge werden nicht etwa an die Menge des verbrauchten Futtergetreides gekoppelt, was der Begründung dieser Maßnahme logisch entsprechen würde, sondern an das zum Verkauf kommende Produkt, was ihre Einstufung in die Kostenträgersubventionen rechtfertigt.

gewährt, die ihre Eier nach einer Qualitäts-Klassifizierung kennzeichnen (stempeln), wodurch ein Qualitätsvergleich ermöglicht werden soll. Es scheint daher auf den ersten Blick, als ob mit der Gewährung der Eierprämie Qualitätsauflagen verbunden werden können. Das Qualitätsmerkmal auf dem Ei - der Stempel - wird tatsächlich jedoch von weiten Kreisen der Verbraucher negativ ausgelegt, die bereit sind, für nicht derart klassifizierte Eier - die ungestempelten Eier - einen höheren Preis zu zahlen. Von den Verbrauchern wird also das Fehlen des Qualitätskennzeichens als Merkmal besonderer Güte (= frisches Ei) interpretiert.

Eine der quantitativ für die deutsche Agrarwirtschaft bedeutsamsten Kostenträger-Subventionen bilden die Zahlungen zur Erhöhung des Milcherlöses. Auch hier greift die öffentliche Hand in die Bildung des Marktpreises nicht ein, sondern zahlt über die Molkereien den milcherzeugenden Betrieben eine Prämie von bis zu 4 Pfennigen pro Liter.¹⁾ Diese an das Produkt des bäuerlichen Betriebes gekoppelte Subvention wird oft als Qualitätsprämie bezeichnet, weil sie nur dann gewährt wird, wenn "der Tierbestand amtlich als tuberkulosefrei anerkannt und nach landesrechtlichen Bestimmungen als brucellosefrei anzusehen"²⁾ ist. Der Tatsache, daß die Produkte - hier also die Milch - eine gewisse Mindestqualität aufweisen müssen, steht nicht entgegen, diese Prämien als Kostenträger-Subventionen einzustufen.

1) Vergleiche Bundeshaushaltspläne ab 1955, Titel 1002/971; ab 1957, Titel 1002/961.

2) Vergleiche Bundeshaushaltsplan 1959, Seite 1507.

Wohl zu den ältesten produktgebundenen Subventionen zählen die Zuschüsse zur Flachs- und Hanfpreisstützung. Auf den sich frei bildenden Marktpreis wird den Anbauern eine feste Prämie von 12,00 DM je dz Flachsstroh mit Samen oder 15,40 DM je dz Flachsstroh ohne Samen und 12,00 DM je dz Hanfstroh ohne oder mit Samen gewährt.¹⁾ Der Umfang dieser Subventionen ist von Jahr zu Jahr geringer geworden und heute praktisch ohne Bedeutung, weil der Flachs- und Hanfanbau selbst bedeutungslos geworden ist.

Neben den Kostenträger-Subventionen, die in Form von zusätzlichen Erlösen gewährt werden, stehen diejenigen, die aus dem Verzicht auf öffentliche Abgaben oder Steuern bestehen. So sind sämtliche Umsätze landwirtschaftlicher Produkte von der Umsatzsteuer befreit;²⁾ ebenso unterliegen die Umsätze der Molkereien nicht der Umsatzsteuer.³⁾ Für eine Reihe der wichtigsten Lebensmittel entfällt die Umsatzsteuer für die Lieferung im Großhandel.⁴⁾ Die Vorschriften des § 4 des Umsatzsteuergesetzes⁵⁾ enthalten einen ganzen Katalog von Erzeugnissen, bei deren Her-

-
- 1) Vergleiche Bundeshaushaltsplan ab 1953, Titel 1002/954.
 - 2) Vergleiche § 4 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 1951, BGBl. I, Seite 791 ff., mit den Änderungen des 1. bis 10. Änderungsgesetzes, Ziffer 19.
 - 3) Vergleiche § 4 UStG, Ziffer 20.
 - 4) Vergleiche § 4 UStG, Ziffer 4 ^a.
 - 5) Vergleiche hierzu die Ausführungen der Umsatzsteuer-Durchführungsbestimmungen (UStDB), besonders § 29 UStDB.

stellung oder Absatz die sonst übliche Besteuerung entfällt. Auch bei den Verbrauchssteuern findet man derartige Befreiungen für gewisse Produkte, so die Ermäßigung der Tabaksteuer für Tabakwaren mit mindestens 50 % Inlandstabak, Sondersteuersätze für Benzine, Gasöle, Schmieröle, Flüssiggase, Schweröle und Mineralöle, die nach bestimmten technischen Verfahren oder aus bestimmten Rohstoffen hergestellt werden. In all diesen Fällen verzichtet die öffentliche Hand ganz oder teilweise auf die produktabhängigen Steuern.

Die öffentliche Hand nimmt hierbei keinen administrativen Einfluß auf die Höhe des Marktpreises. Sie verändert durch die Kostenträgersubvention jedoch das Verhältnis Herstellkosten zu Erlös, indem sie einen zusätzlichen Erlös in Form der Prämie gewährt oder dem Unternehmen dadurch einen Kostenvorteil verschafft, daß sie auf eine produktabhängige Steuer verzichtet. Die Veränderung der Kosten- oder Erlössituation beim Subventionsempfänger wirkt sich infolge seiner Verhaltensänderung auch auf den Preis aus;¹⁾ die Besonderheit dieser Kostenträgersubvention besteht jedoch darin, daß die öffentliche Hand keinen unmittelbaren - administrativen- Einfluß auf die Preishöhe ausübt.

b)₂ Prämien mit Fixierung des Produktpreises als Höchstpreisvorschriften

Die Subventionsgeschichte kennt viele Fälle, in denen die öffentliche Hand den Unternehmern für die Herstellung gewisser Erzeugnisse Prämien zahlt mit

1) Vergleiche die Ausführungen auf Seite 90 ff.

der Auflage, daß beim Verkauf dieser Güter eine bestimmte Preishöhe nicht überschritten werden darf. Diese Form war in den ersten Nachkriegsjahren anzutreffen und wurde für Produkte mit sogenannten politischen Preisen gewählt. Der Staat wollte auf diese Weise eine aus der Marktsituation mögliche Preissteigerung vermeiden und gewährte den Herstellern finanzielle Zuschüsse, die an die Erzeugung der fraglichen Produkte - vor allem Nahrungsmittel¹⁾ und Kohle - gekoppelt waren. Dafür durfte der seitherige Verkaufspreis nicht erhöht werden. Der Eingriff der öffentlichen Hand geht hier also noch einen Schritt weiter, indem mit der Prämienauszahlung administrativ in die Preisbildung eingegriffen wird. Ob die Subvention in ihrer Höhe einer möglichen Preiserhöhung entspricht oder diese über- oder unterschreitet, wird für die Frage der Nutznießung beim Empfänger wichtig. Insoweit werden diese zwar ebenfalls an die Kostenträger des Unternehmens gekoppelten Subventionen eine andere Wirkung für den Empfänger nach sich ziehen als beispielsweise die reinen Mengenprämien, bei denen der Staat nicht auch noch auf administrativem Wege Einfluß auf die Preisbildung dieser Güter nimmt.

1) Als Beispiel mag die Konsumbrotverbilligung dienen. Damit das Konsumbrot im Jahre 1950 den ehemaligen Festpreis von 0,48 DM pro kg nicht überstieg, wurde der Unterschied zum gestiegenen Mehlpriß zuerst den Mühlen und später den Bäckern durch eine Subvention erstattet. Diese Beträge wurden an das Fertigprodukt "Konsumbrot" und nicht an den Produktionsfaktor "Mehl" gebunden, entsprachen jedoch bei 4 DPfg./kg für Roggenbrot und 6 bis 8 DPfg./kg bei Weizenbrot der Mehlprißerhöhung (Vergleiche Monatsberichte der Bank Deutscher Länder vom Juli 1950, Seite 30).

b)₃ Mindestpreisgarantien

Eine weitere Variation der an die Kostenträger gekoppelten Subventionen bildet die staatliche Garantie, den Herstellern gewisser Produkte hierfür einen vorher fixierten Preis zu gewähren. Das bedeutet, daß eine staatliche Stelle in der Regel als Käufer dieser Waren auftritt und diese dann ihrerseits an die eigentlichen Abnehmer (= Verwender) weiterverkauft. Das Musterbeispiel hierfür bildeten - bis sie durch EWG-Marktordnungen abgelöst wurden - die staatlichen Einfuhr- und Vorratsstellen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse. Ohne daß hier näher auf die Arbeitsweise dieser Stellen eingegangen werden soll,¹⁾ sei erwähnt, daß die inländischen Erzeuger die durch Gesetz näher bestimmten Produkte diesen Einfuhr- und Vorratsstellen zum Kauf anbieten konnten und dann hierfür den garantierten Preis unabhängig von der Marktsituation erzielten.²⁾

-
- 1) Vergleiche hierzu Werner Boerckel, Einfuhr- und Vorratsstellen als Mittel der Agrarpolitik, Dissertation Mainz 1958; Karl-Heinrich Hansmeyer, Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Zur Theorie einer sektorialen Finanzpolitik, Tübingen 1963, Seite 161 ff.; H. Herlemann, Landwirtschaftliche Marktordnung, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, Band 6, Seite 493 ff.; P. Bittner, Öffentliche Vorratswirtschaft, in Handwörterbuch der Betriebswissenschaft, Stuttgart 1958, Spalte 4205 ff., und die dort zitierte Literatur.
 - 2) Die Rechtsgrundlage hierzu bildeten die drei sogenannten Marktordnungsgesetze:
 - a) Gesetz über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln (Getreidegesetz) vom 4. 11. 1950 in der Fassung vom 24. 11. 1951 (BGBl 1951, Teil I, Seite 901)
 - b) Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) vom 28. 2. 1951 in der Fassung vom 10. 12. 1952 (BGBl 1952, Teil I, Seite 807)
 - c) Gesetz über den Verkehr mit Zucker (Zuckergesetz) vom 5. 1. 1951 in der Fassung vom 3. 10. 1951 (BGBl 1951, Teil I, Seite 852) und 9. 8. 1954 (BGBl 1954, Teil I, Seite 255).

Da die Importeure ihre Einkäufe ebenfalls den Einfuhr- und Vorratsstellen anbieten mußten, hatten diese staatlichen Stellen die Preisbildung auf dem Inlandsmarkt in der Hand. Von dem theoretischen Grenzfall abgesehen, daß der durch Gesetz bestimmte Preis sich auch ohne ihr Vorhandensein auf Grund der Marktkonstellation ergeben hätte, waren daher immer Subventionen an diese Erzeugnisse gebunden, deren Nutznießer einmal die Hersteller, ein anderes Mal die Verwender sein konnten. Tatsächlich lagen dann auch bis zum Jahre 1953 die Weltmarktpreise für die von den Vorratsstellen betreuten Waren über dem fixierten Inlandspreis, so daß die Einfuhrpreise herabgeschleust wurden und die inländischen Erzeuger also ihre Marktposition nicht ausschöpfen konnten. Seit diesem Jahr lagen die Weltmarktpreise unter den einheimischen Preisen, so daß die Einfuhrpreise künstlich erhöht wurden, um die den inländischen Erzeugern gesetzlich garantierten Mindestpreise realisieren zu können. Hier war also auch pro Produkteinheit eine Subvention gewährt worden, deren Höhe sich aus der Differenz zwischen dem ohne staatliche Vorratshaltung und Einfuhrreglementierung möglichen Marktpreis und dem fixierten Mindestpreis ergab. Die wahre Subventionshöhe war allerdings dadurch verschleiert, daß die Einfuhr- und Vorratsstellen eigene Einnahmen in Form der Abschöpfungsbeträge hatten, die beim Heraufschleusen der niedrigeren Importpreise auf das höhere inländische Preisniveau entstanden. Ferner hatten die Einfuhr- und Vorratsstellen durch die Bevorratung hohe Kosten,¹⁾ die als indirekte

1) Vergleiche Bundeshaushaltspläne ab 1953, Titel 1002/620. Für die Jahre 1959 - 1962 wurden für die Kosten der Vorratshaltung allein 262 Mill. DM veranschlagt.

Subventionen anzusehen sind. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß oft ein Teil der angekauften Waren zu dem vorgesehenen Preis auf dem Inlandsmarkt nicht absetzbar war und daher mit erneuten Zuschüssen zu den niedrigeren Weltmarktpreisen exportiert werden mußte.¹⁾ Daß diese Subventionen quantitativ sehr bedeutsam waren, erhellt aus einem Untersuchungsergebnis, zu dem Herlemann und Stamer für das Jahr 1954/55 gekommen sind,²⁾ wonach "die westdeutschen Landwirte gegenüber dem Wert ihrer Verkaufsmengen zu "Weltmarktpreisen" einen Mehrerlös von 1,5 bis 2,2 Milliarden DM erzielt haben ..., (der) teilweise aus Steuermitteln, zum größten Teil aber durch Mehrausgaben der Verbraucher finanziert wurde. Darin sind die monetäre Belastung durch die Vorratshaltung und die Verluste bei einem Export der Überschüsse noch gar nicht enthalten."

Subventionen in Form der Mindestpreisgarantien können natürlich auch in einfacherer Weise gewährt werden. Das vorstehende Beispiel dürfte aber bereits deutlich gemacht haben, daß diese Subventionsform einen wesentlich stärkeren Eingriff der öffentlichen Hand in den Preisbildungsprozeß nach sich zieht als etwa eine reine Mengenprämie.

-
- 1) Diese Zuschüsse finden sich bei den laufenden Ausgaben der Einfuhr- und Vorratsstellen und werden dort als "Kosten der Abbaumaßnahmen" deklariert (Bundeshaushaltspläne ab 1953, Titel 1002/620). Sie betrugen für die Jahre 1959 bis 1962 21 Mill. DM.
 - 2) H. H. Herlemann und H. Stamer, Produktionsgestaltung und Betriebsgröße in der Landwirtschaft unter dem Einfluß der wirtschaftlich-technischen Entwicklung, Kieler Studien, Nr. 44, Kiel 1958, Seite 120.

b) Subventionen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Eine besondere Art der Interventionskäufe bildet die Bevorzugung einzelner Unternehmer oder Unternehmensgruppen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Wie die Entwicklung in allen Ländern der freien Welt zeigt,¹⁾ ist der Anteil der öffentlichen Hand an der Verwendung des Sozialproduktes laufend gestiegen, so daß das Auftragsvolumen des Staates für die Wirtschaft mehr und mehr an Bedeutung gewinnt. Damit wächst gleichzeitig die Möglichkeit für die öffentliche Hand, die Auftragsvergabe in den Dienst der Subventionspolitik zu stellen.

In der Bundesrepublik hat "das Bestreben, bestimmte Unternehmen dadurch zu unterstützen, daß man sie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge allgemein bevorzugt, in verschiedenen Verwaltungsanordnungen des Bundes und der Länder seinen Ausdruck gefunden."²⁾ Der Kreis der Begünstigten umfaßt die Vertriebenen und Flüchtlinge und solche, die ihren Standort in sogenannten Notstandsgebieten haben. Auch Unternehmen, welche die Voraussetzung des "small business" erfüllen, oder einzelne in Rentabilitätsschwierigkeiten geratene Betriebe genießen

-
- 1) Vergleiche Günter Schmölders, Finanzpolitik, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1955, Seite 125 f.
 - 2) Werner Fricke, Zentralisation und Dezentralisation des öffentlichen Einkaufs, Grundfragen der Organisation des Beschaffungswesens, Band 13 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961, Seite 73. Vergleiche besonders die "Richtlinien für die Berücksichtigung bevorzugter Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge", von der Bundesregierung am 31. März 1954 beschlossen (Bundesanzeiger Jahrgang 1954, Nr. 68).

bisweilen eine Vorzugsstellung.

Grundsätzlich ist es möglich, einen Teil der zu vergebenden Aufträge für diese Unternehmen zu reservieren und ihnen "kostendeckende Preise" zu gewähren, oder diese Unternehmen erhalten dadurch einen "Wettbewerbsvorsprung", daß ihnen bei der öffentlichen Ausschreibung der Zuschlag erteilt wird, wenn mehrere gleichwertige Angebote vorliegen.¹⁾ Nach den Richtlinien kann der zum bevorzugten Personenkreis gehörende Unternehmer auch dann den Zuschlag erhalten, wenn sein Angebot nur geringfügig über dem wirtschaftlichsten Angebot liegt.²⁾³⁾ Wenn auch ein Unterschied im Hinblick auf die Wahrung des Wettbewerbs deutlich wird, so erhält der Begünstigte sowohl im Falle des "kostendeckenden Preises" als auch, wenn sein Angebot "geringfügig" höher als das der Mitbewerber liegt, einen höheren als den Wettbewerbspreis. Diese Differenz zwischen dem Wettbewerbspreis und dem ihm gewährten Preis bildet die Subvention, eine finanzielle Vergünstigung also, die an eine bestimmte Produkterstellung oder Dienstleistung gekoppelt ist. Es ist jedoch oft dem "vereinbarten Preis nicht anzusehen ..., welcher Betrag Leistungsentgelt und welcher Betrag versteckte Subvention ist."⁴⁾

1) Vergleiche § 4 Absatz 3 der Richtlinien für die Berücksichtigung bevorzugter Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, a. a. O.

2) Vergleiche § 4 Absatz 4 der Richtlinien, a. a. O.

3) Vergleiche hierzu auch Erich Welter, Der Staat als Kunde, Heidelberg 1960, Seite 206, und Werner Fricke, a. a. O., Seite 75.

4) Werner Fricke, a. a. O., Seite 79.

c) Kostenarten-Subventionen

Die öffentliche Hand kennt auch die Möglichkeit, die Verwendung bestimmter Produktionsfaktoren in einem Unternehmen zu subventionieren, indem sie den Unternehmern Zuschüsse für den Kauf dieser Betriebsmittel gewährt oder bei den Betrieben, die diese Produktionsfaktoren veräußern, auf die Erhebung gewisser Verbrauchssteuern verzichtet, wenn diese nachweisen, daß sie die Betriebsmittel an einen Unternehmer verkauft haben, der zu dem begünstigten Personenkreis gehört. Für das die Subvention erhaltende Unternehmen sind diese Vergünstigungen also an seine Kostenarten gekoppelt im Gegensatz zu den im vorstehenden Abschnitt behandelten Subventionen, die an das Fertigprodukt, den Kostenträger, des Unternehmens gebunden waren. Damit ist noch nicht gesagt, wer den Nutzen aus diesen Subventionen zieht.

Zu den wichtigsten Kostenarten-Subventionen gehören die Zuschüsse zur Verbilligung der Düngemittel. Diese Subventionen wurden bereits im Jahre 1918¹⁾ in Deutschland eingeführt und 1956 auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt.²⁾ Seitdem wurde die Subvention zunächst so bemessen, daß die Listenpreise für Düngemittel linear um 20 % gesenkt werden konnten.³⁾ Der Gesamtsubventionsbedarf ergibt

-
- 1) Vergleiche Verordnung über künstliche Düngemittel vom 3. August 1918, Reichsgesetzblatt, Jahrgang 1918, Seite 999.
 - 2) Vergleiche Bekanntmachung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über die Gewährung von Förderungsbeiträgen der Bundesregierung für den Bezug von Handelsdünger vom 7. Juni 1956, Bundesanzeiger, Nr. 110, vom 9. Juni 1956.
 - 3) Vergleiche Bundeshaushaltsplan 1956, Titel 1002/962.

sich bei einer derartigen proportionalen Gestaltung aus dem Verbrauch der Kostengüter. Nachdem diese Art der Subventionsbemessung stets zu Haushaltsnachträgen geführt hatte, ging man seit 1958 dazu über, die im Haushaltsplan ausgewiesenen Mittel als Höchstbeträge zu fixieren und diese verfügbare Gesamtsumme auf die Subventionsbemessungsgrundlagen zu repartieren. Dadurch sank die Globalverbilligung zwar auf 14 % vom Listenpreis,¹⁾ doch erreichte man wenigstens ein höheres Maß finanzpolitischer Kontrolle, nachdem die ursprüngliche Zielsetzung, die Düngemittelsubventionierung auf drei Jahre zu beschränken, aus politischen Gründen aufgegeben worden war. In den Jahren 1958 bis 1961 betrugen die Haushaltsansätze für die Düngemittelsubventionen 316 Millionen DM (1958), 230 Millionen DM (1959 und 1960) und 185 Millionen DM (1961). Die Subventionstechnik sieht vor, daß der Zuschuß im Augenblick des Verkaufs der Düngemittel fällig wird. Er ist nicht an eine Verwendungsaufgabe gekoppelt, sondern wird auf Antrag den Düngemittelherstellern oder Händlern gewährt.²⁾ Damit eine Weitergabe an die Verwender, die Landwirte, sichergestellt ist, muß die Subvention auf der Rechnung offen ausgewiesen und vom Listenpreis abgesetzt werden. Da die Subvention im Antragswege gewährt wird, ist eine Kontrolle der tatsächlichen Weitergabe leicht möglich.

Ihrer quantitativen Bedeutung nach an zweiter Stelle stehen die Subventionen zur Verbilligung des

1) Vergleiche Bundeshaushaltspläne 1959 - 1962, Titel 1002/962.

2) Vergleiche Bekanntmachung des BML über die Gewährung von Förderungsbeiträgen der Bundesregierung für den Bezug von Handelsdünger, a. a. O.

Dieselmotorkraftstoffes für die Landwirtschaft (auch Gasölsubvention genannt). Der Subventionsbetrag setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: Nach dem Verkehrsfinanzgesetz vom 6. April 1955¹⁾ erhalten Inhaber von Betrieben der Landwirtschaft, des Garten- und des Weinbaues eine Betriebsbeihilfe für versteuertes Gasöl, das zum Betrieb von standfesten oder beweglichen Arbeitsmaschinen oder von landwirtschaftlichen Schleppern verwendet wird, von 18,05 DM je 100 kg, das sind für 100 Liter 15,30 DM. Darüber hinaus werden nach dem Grünen Plan 1956 der Landwirtschaft die normalerweise auf Gasöl erhobenen Zollgebühren und Umsatzausgleichssteuern im Wege einer weiteren Beihilfe zurückgewährt. Diese Belastung durch Zoll und Umsatzausgleichssteuer und damit die Betriebsbeihilfe beträgt 8,60 DM je 100 kg oder 7,30 DM je 100 Liter.²⁾ Die Gesamthöhe der Gasölsubvention beläuft sich somit auf durchschnittlich 22,-- bis 23,-- DM je 100 Liter. Im Gegensatz zur Düngemittelsubvention ist man bei der Dieselmotorkraftstoffsubvention bei festen Quoten geblieben, das heißt, die Höhe der Subvention je Einheit der Bemessungsgrundlage ist gesetzlich fixiert, und die Haushaltsbelastung ergibt sich nahezu automatisch aus dem rechnerischen Produkt Gesamtverbrauchsmenge mal Subventionsbetrag je Einheit. Da die Motorisierung der Landwirtschaft in den letzten zehn Jahren stark angestiegen ist, bedeutet das zwangsläufig eine von Jahr zu Jahr größer werdende Belastung des Haushaltes; seit dem Jahre 1952 (20 Millionen DM) ist das Volumen dieser

1) Bundesgesetzblatt I. Teil, 1955, Seite 166.

2) Vergleiche Erläuterungen zum Titel 1002/953 des Bundeshaushaltsplanes. Die Belastung durch Zoll und Umsatzausgleichssteuer ist jährlich geringfügigen Schwankungen unterworfen.

Kostenartensubvention um das Zehnfache gestiegen und betrug 1961 bereits 223 Millionen DM.¹⁾ Durch diese Beträge wird zweifellos ein Produktionsfaktor begünstigt, der im landwirtschaftlichen Betrieb immer bedeutungsvoller geworden ist. Die Subventionen werden dem Landwirt jährlich auf Antrag gewährt, wobei Bemessungsgrundlage der tatsächliche Verbrauch (der sogenannte Ist-Verbrauch) der vergangenen Periode ist. Am Beispiel der Gasölsubvention wird die Rechtfertigung einer Trennung von Kostenträger- und Kostenartensubvention besonders deutlich. Während bei der Kostenträgersubvention die Vergünstigung unabhängig von der Verwendung des Produktes gewährt wird, möchte die öffentliche Hand bei der Kostenartensubvention möglicherweise nur bestimmte Verwendungsbereiche begünstigen: Der Dieselmotorkraftstoff wird nicht schlechthin, sondern - differenziert nach dem Abnehmerkreis - nur dann verbilligt, wenn er von landwirtschaftlichen Betrieben gekauft wird. Es sei in diesem Zusammenhang erwähnt, daß auch andere Branchen an der Gasölsubvention, soweit sie auf der Komponente des Verkehrsfinanzgesetzes basiert, partizipieren, so die Hochsee-, Küsten- und Binnenschifffahrt,²⁾ die Hochsee-, Küsten- und Binnenfischerei,³⁾ die Verkehrsbetriebe mit schie-

1) Vergleiche Bundeshaushaltspläne ab 1953, Titel 1002/953, ab 1957 Titel 1002/953 a) und b), ab 1960 Titel 1002/679 a)1 und a)2.

2) Verordnung über die Verbilligung von Dieselmotorkraftstoff für die See-, Küsten- und Binnenschifffahrt, vom 6. Juni 1961, Bundesgesetzblatt I. Teil 1951, Seite 375.

3) Verordnung über die Verbilligung von Dieselmotorkraftstoff für die große Hochsee-, große Herings-, kleine Hochsee-, Küsten- und Binnenfischerei vom 6. Juni 1951, Bundesgesetzblatt I. Teil, 1951, Seite 376.

nengebundenen Fahrzeugen,¹⁾ die Betriebe des Bergbaues²⁾ und die Torf, Steine und Erde fördernden Betriebe.²⁾

Als dritte Art der Kostenartensubventionen seien die Zuschüsse zur Verbilligung des Saatgutes genannt. Diese Vergünstigungen werden beim Ankauf bestimmter Saatgüter, so heute vor allem bei Futterpflanzensaatgut (Klee- und Süßlupinensaatgut) und Gemüsesamenzuchtgut, gewährt und sollen die Verwendung dieser qualitativ hochstehenden Saatgüter fördern. Dabei richtet sich die Subventionshöhe nach den Kaufpreisen, die von den Züchtern und Saatzbauorganisationen festgelegt werden. Die Förderung des Saatgutwesens hat nach der Währungsreform begonnen und in den verschiedenen Jahren unterschiedliche Saatgüter umfaßt. Meist sind für die verschiedenen Saatgüter nur zwei bis drei Jahre lang derartige Subventionen gewährt worden, die quantitativ nicht sonderlich ins Gewicht fielen, was aus den relativ hohen Ausgaberesten - also nicht in Anspruch genommenen Subventionsermächtigungen - zu ersehen ist. So betrugen die Haushaltsansätze - von den Jahren 1956 und 1957 abgesehen - seit der Währungsreform durchschnittlich 2 bis 3 Millionen DM, denen Ausgabenreste von durchschnittlich 1 bis 2,3 Millionen DM gegenüberstanden.³⁾

-
- 1) Verordnung über die Gewährung von Betriebsbeihilfen für Verkehrsbetriebe mit schienenengebundenen Fahrzeugen vom 25. Februar 1956, Bundesgesetzblatt I. Teil, 1956, Seite 93.
 - 2) Verordnung über die Gewährung von Betriebsbeihilfen für Betriebe des Bergbaues sowie für Torf, Steine und Erde fördernde Betriebe vom 25. Februar 1956, Bundesgesetzblatt I. Teil, 1956, Seite 90.
 - 3) Vergleiche Bundeshaushaltspläne 1949, Titel X/1/62, ab 1950, Titel X/1/44, ab 1953, Titel 1003/609, ab 1956, Titel 1002/609 a-c, 1958, Titel 1002/609 a-b, ab 1959, Titel 1002/609.

Soviel zu den Kostenartensubventionen. Wenden wir uns nunmehr den Vergünstigungen zu, die an Investitionsvorhaben gekoppelt sind.

d) Investitionsgebundene Subventionen

In diese Gruppe gehören alle jene Begünstigungen, die der Staat denen gewährt, die gewisse - von ihm als "förderungswürdig" anerkannte - Investitionen in ihrem Unternehmen vornehmen. Die finanzielle Vergünstigung kann dabei sowohl an einen bestimmten Investorenkreis als auch an gewisse Investitionsvorhaben oder auch an Investitionen schlechthin (d. h. unabhängig von ihrer Art und den Unternehmern) gekoppelt sein. Die Investitionssubventionen treten in folgenden Arten auf:

d) 1 Kapitalzuschüsse

Die öffentliche Hand gewährt für gewisse Vorhaben Zuschüsse zu dem für die Investition notwendigen Kapital. Für den Bereich der Landwirtschaft finden sich in den Grünen Plänen eine Reihe derartiger Maßnahmen. So werden zur Rationalisierung der Milchwirtschaft unter anderem Zuschüsse für die Anschaffung von Kühl- und Melkeinrichtungen auf den Bauernhöfen gewährt, und zwar übernimmt der Bund bis zu 15 % des Anschaffungspreises.¹⁾ Ein gleich großer Zuschuß wird vom Land zur Verfügung gestellt, so daß der Investor noch 70 % der Investitionssumme

1) Vergleiche Der Grüne Plan 1959, Abschnitt B II.

2 a) (3-6) sowie Amtliche Richtlinien zum Grünen Plan vom 5. Mai 1959, Absatz 3 a; auch Bundeshaushaltspläne ab 1956, Titel 1002/630.

selbst aufbringen muß. Auch die Molkereiwirtschaft selbst kann in den Genuß von Investitionszuschüssen gelangen, wenn die geplanten Investitionen der "Verbesserung der Molkereiwirtschaft" dienen.¹⁾

Derartige Investitionen können die Zusammenlegung unwirtschaftlich arbeitender Betriebe, die Verlagerung von Betrieben, die eine Verbilligung der Transportkosten und der Kosten der Be- und Verarbeitung auslöst, sowie die Neueinrichtung von Betrieben umfassen, unter der Voraussetzung, daß sie im Zusammenhang mit der Stillegung bestehender Betriebe erfolgt und zu einer produktionswirtschaftlichen Arbeitsteilung führt.²⁾ Gerade die zuletzt genannten Investitionen können sehr umfangreich sein und sind nicht an bestimmte Maschinen oder Einrichtungen gebunden.

Nach dem Grünen Plan werden ferner für den Bau von Grünfuttersilos, Unterdachtrocknungsanlagen und Jaucheanlagen Kapitalzuschüsse bis zu 30 % und 50 % der Bausumme gewährt.³⁾ Damit soll vor allem in den Klein- und Mittelbetrieben die Futterkonservierung verbessert werden. In den Ansätzen der Bundeshaushaltspläne findet man weiterhin Einkaufsbeihilfen für die Anschaffung landwirtschaftlicher Maschinen. Zwar ist hierbei zunächst an den Kauf von überbetrieblich genutzten Maschinen gedacht; man wollte besonders den klein- und mittelbäuerlichen Betrieben den rationellen Einsatz in Form von gemeinschaftlich genutzten Einrichtungen bei Lohnunternehmen er-

1) Vergleiche Der Grüne Plan 1959, Abschnitt B II, 2 a) (3-6) und Bundeshaushaltspläne ab 1959, Titel 1002/630 a).

2) Vergleiche Bundeshaushaltsplan ab 1959, Erläuterungen zu Titel 1002/630 a), Ziffer 1.

3) Vergleiche Der Grüne Plan 1959, Abschnitt B II, 1 c) und d); Bundeshaushaltspläne ab 1957, Titel 1002/578 b).

möglichen, doch können aus diesen Mitteln auch Zuschüsse für die Anschaffung von Spezialmaschinen auf einzelnen Höfen gewährt werden.¹⁾ Die Zuschüsse zur Investitionssumme können bis 15 % des Anschaffungswertes betragen, sollen den Betrag von 7.500,-- DM jedoch nicht übersteigen. Subventionen zu den Investitionskapitalien erhalten auch die Betriebe des Garten- und Obstbaues²⁾ und des Weinbaues;³⁾ hier werden besonders die Einrichtungen mit Investitionszuschüssen bedacht, die einen besseren Absatz und eine Qualitätssteigerung der Produkte ermöglichen sollen.

In all den vorgenannten Fällen übernimmt die öffentliche Hand direkt einen Teil der für die Investition notwendigen Kapitalsumme in der Form eines verlorenen Zuschusses. Die Investitionsarten oder wenigstens der hierfür in Betracht kommende Personenkreis sind durch Gesetz oder Rechtsverordnung bestimmt und damit begrenzt.

d)₂ Öffentliche Darlehen

Von den Kapitalzuschüssen zu trennen sind diejenigen öffentlichen Mittel, die zur Finanzierung bestimmter - in umfangreichen Richtlinien festgelegter - Investitionsvorhaben leihweise bereitgestellt werden. Meist handelt es sich hierbei um Investitio-

1) Vergleiche Bundeshaushaltspläne Erläuterungen ab 1957 zu Titel 1002/578.

2) Vergleiche Bundeshaushaltspläne ab 1953, Titel 1002/606, ab 1956, Titel 1002/580 a-b).

3) Vergleiche Bundeshaushaltspläne ab 1953, Titel 1002/607. Zu den Förderungsmaßnahmen des Weinbaues vergleiche auch Armin Gutowski: Wirtschaftliche Weinbaupolitik, Heidelberg 1962, Seite 197 f.

nen, für die auf dem Kapitalmarkt nicht genügend Mittel bereitstehen oder zu deren Finanzierung Zinssätze verlangt werden, die von den Investoren nicht aufgebracht werden können. Die öffentliche Hand gewährt dann Kredite aus Haushaltsmitteln oder Sondervermögen (zum Beispiel aus dem Lastenausgleichsfonds), wobei die Auszahlungs- und Verzinsungsbedingungen unabhängig von der Kapitalmarktsituation festgelegt werden. Der Zinssatz liegt in der Regel wesentlich unter dem Marktzins; auch sind die Tilgungsraten sehr langfristig bemessen. Der Subventionscharakter dieser Darlehen basiert aber nicht nur auf der niedrigeren Zinsbelastung und der längerfristig möglichen Rückzahlung. Vielfach haben die begünstigten Investoren gar keinen Zutritt zum Kapitalmarkt, da sie nicht über die notwendigen Sicherheiten verfügen. In diesen Fällen gehört auch die erhöhte Risikoübernahme zum Subventionscharakter des öffentlichen Darlehens.

Diese Art der Subventionierung erstreckte sich nach der Währungsreform auf alle Wirtschaftszweige der Bundesrepublik, wobei die Finanzierung aus Sonderfonds die bedeutendste Rolle spielte. Neben den ERP-Sondervermögen und Lastenausgleichsfonds waren es das Investitionshilfe-Sondervermögen und die Rücklagenfonds der sogenannten Kapitalsammelstellen, insbesondere der Sozialversicherungsträger.¹⁾ Als Beispiele öffentlicher Darlehen seien genannt: Kredite für die Neusiedlung und Anlieger-

1) Die Fragen der Finanzierung mit öffentlichen Darlehen, ihre Verfahrenswege und Bedingungen werden sehr ausführlich von Klaus v. Wysocki behandelt in "Öffentliche Finanzierungshilfen", Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 946, Köln/Opladen 1961.

siedlung (Zukauf von Land),¹⁾ Kredite für Bauvorhaben und Landankauf im Zusammenhang mit der Aus-siedlung bäuerlicher Betriebe,²⁾ Kredite zur Aufstockung von Betrieben im Wege der Flurbereinigung,³⁾ Investitionskredite zum Um- und Neubau sowie zur Modernisierung betriebsnotwendiger Gebäude einschließlich der Beschaffung und des Einbaues von landwirtschaftlich-technischen Anlagen der Hofwirtschaft,⁴⁾ Investitionskredite für Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität in der gewerblichen Wirtschaft,⁵⁾ Aufbaudarlehen nach dem Lastenausgleichsgesetz für die gewerbliche Wirtschaft und freie Berufe⁶⁾ etc.

Der größte Anteil an diesen öffentlichen Darlehen entfällt auch hier auf die Landwirtschaft. Gemessen an den durchschnittlichen Kreditkosten für langfristige Kredite aus Emissionen liegen die öffentlichen Kredite um 3 % bis 7 % unter dem Marktzins-

-
- 1) Richtlinien des BML vom 31. März 1954, Beilage zum Ministerialblatt des BML vom 22. April 1954, Nr. 8.
 - 2) Richtlinien des BML vom 15. April 1958, Ministerialblatt des BML, Seite 170.
 - 3) Richtlinien des BML vom 12. Mai 1958, Ministerialblatt des BML, Seite 180.
 - 4) Diese Kredite werden aus Mitteln des ERP-Sondervermögens bereitgestellt. Im "Gesetz über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens vom 31. August 1953" (Bundesgesetzblatt, Teil I, 1953, Seite 1312 ff.) sind die Richtlinien für die Kreditvergabe enthalten, an welche die Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt, als Hauptleihinstitut gebunden ist.
 - 5) Richtlinien des BMWi vom 15. Juli 1953, Bundesanzeiger 1953, Nr. 154, und Richtlinien des BMWi vom 7. Juni 1955, Bundesanzeiger 1955, Nr. 107.
 - 6) Weisung des Bundesausgleichsamtes vom 21. Oktober 1952, Bundesanzeiger 1952, Nr. 211, und Änderung vom 9. Dezember 1957, Mitteilungsblatt des Bundesausgleichsamtes 1957, Seite 491.

satz.¹⁾ Diese Tatsache im Zusammenhang mit der erleichterten Kreditaufnahmemöglichkeit machen die öffentlichen Darlehen zu einer quantitativ bedeutsamen Investitionssubvention.

d)₃ Zinsbeihilfen

Die Gewährung von Zinsbeihilfen setzt voraus, daß der Investor die notwendigen Fremdmittel auf dem Kapitalmarkt beschaffen kann. Es sollen jedoch die Kreditbedingungen erleichtert, das heißt an die "Leistungsfähigkeit des begünstigten Unternehmers" angepaßt werden. Dieses Ziel wird von der öffentlichen Hand auf zwei verschiedenen Wegen erreicht: Entweder gewährt sie den Unternehmern Zinszuschüsse aus Haushaltsmitteln, oder sie verzichtet beim Kapitalgeber auf Steuereinnahmen aus bestimmten Zinserträgen. Beide Wege führen zum gleichen Ergebnis: Im ersten Fall erhält der Kapitalgeber die Differenz zwischen dem Marktzins und dem vom Kapitalnehmer zu tragenden Zins aus öffentlichen Mitteln; im zweiten Fall entspricht für den Kapitalgeber die Summe aus Leihzins und Steuervergünstigung dem Marktzins. In beiden Fällen wird Kapital zu den staatlich gewünschten Investoren gelenkt, sei es, daß im ersten Falle leistungsschwache

1) Vergleiche die Untersuchung von F. Timmermann, Über die Kreditkosten im Rahmen der Wirtschaftsentwicklung seit 1945 unter besonderer Berücksichtigung des Agrarkredits, in Berichte über Landwirtschaft, a. a. O., 1959, Seite 581 ff.; F. Steding und F. Timmermann, Die Kredite aus Marshallplanmitteln an die Agrarwirtschaft, in Berichte über Landwirtschaft, a. a. O., 1957, Seite 373; K. Padberg und H. Richnow, Die Kreditlage der Landwirtschaft im Bundesgebiet, in Berichte über Landwirtschaft, a. a. O., 1959, Seite 768 ff.

Unternehmer in den Stand gesetzt werden, Kredite mit marktgerechter Verzinsung nachzufragen, sei es, daß im zweiten Falle die Kreditgeber veranlaßt werden, ihre Mittel steuerbegünstigten Verwendungszwecken zuzuführen.

Die Gewährung von Zinszuschüssen aus Haushaltsmitteln ist an eine gesetzliche Ermächtigung gebunden. Nach § 45 der Reichshaushaltsordnung¹⁾ müssen die Zinszuschüsse, bevor sie endgültig bewilligt werden, entweder als Ausgaben im Haushaltsplan des betreffenden Jahres veranschlagt sein oder zumindest in Form einer Rahmen-Ermächtigung bei einem Haushalts-titel genehmigt werden. Hierzu gehören beispielsweise die Zinszuschüsse für private Darlehen zum Wiederaufbau der deutschen Handelsflotte,²⁾ Zuschüsse zur Zinsverbilligung bei der Umschuldung von Krediten bei Vertriebenen- und Flüchtlingsbetrieben,³⁾

1) Die Bestimmungen des § 45 lauten:

1. Verträge, durch die das Reich verpflichtet werden soll, über ein Rechnungsjahr hinaus Auszahlungen zu leisten, dürfen endgültig erst abgeschlossen werden, nachdem erstmals durch den Haushaltsplan die Ausgabemittel zur Deckung der aus ihnen dem Reich erwachsenden Ausgaben bewilligt worden sind oder die Genehmigung zum Vertragsabschluß durch den Haushaltsplan erteilt ist. Der Reichsminister der Finanzen kann für dringende Fälle Ausnahmen hiervon zulassen.
2. Vor dem Abschluß von Verträgen der im Absatz 1 genannten Art ist die Zustimmung des Reichsministers der Finanzen einzuholen, sofern er nicht ausdrücklich darauf verzichtet.
3. Die vorstehenden Vorschriften gelten nicht für im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossene, ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehrende Verträge.

2) Vergleiche Bundeshaushaltspläne, Kapitel 1202, Titel 950.

3) Vergleiche Bundeshaushaltspläne, Kapitel 0902, Titel 954.

Zinszuschüsse für Darlehn zur Förderung vordringlicher agrarpolitischer Maßnahmen¹⁾ etc.

Die öffentliche Hand kann die Zinszuschüsse in der Form gewähren, daß sie den Marktzinssatz um einen bestimmten Prozentsatz oder auf einen bestimmten Zinssatz für den Kreditnehmer verbilligt. Im ersten Fall wird der Prozentsatz der Zinsbeihilfe festgelegt, so daß die Zinsbelastung für den Kreditnehmer je nach Situation des Marktzinses schwankt. Im zweiten Falle wird die Zinsbelastung für den Kreditnehmer fixiert, während die Zinszuschüsse der öffentlichen Hand je nach Höhe des dem Kreditgeber zu zahlenden Zinses schwanken. Beide Formen kommen in der Praxis vor. Die Verbilligung auf einen bestimmten Prozentsatz wurde vor allem für die Umschuldungsaktion bei Flüchtlingsbetrieben²⁾ und anfänglich bei den agrarpolitischen Zinszuschüssen³⁾ angewendet.

Seit dem Jahre 1956 ist man dazu übergegangen, für die letztgenannten Zwecke die Verbilligung der Kreditzinsen um einen festen Prozentsatz anzuwenden.⁴⁾ Auch die Zinsverbilligungen zugunsten der Kredite für den Bau und Erwerb von Handelsschiffen erfolgt

-
- 1) Vergleiche Bundeshaushaltspläne, Kapitel 1002, Titel 956.
 - 2) Vergleiche Richtlinien der Lastenausgleichsbank für die Umschuldung kurzfristiger Bankkredite von Vertriebenen und Flüchtlingen vom 5. 5. 1956.
 - 3) Vergleiche Richtlinien für die Zinsverbilligung von Darlehn zur Förderung vordringlicher agrarpolitischer Maßnahmen vom 10. 7. 1954, Bundesanzeiger, 1954, Nr. 134, Ziffer III.
 - 4) Vergleiche Richtlinien für die Zinsverbilligung von Darlehn zur Förderung vordringlicher agrar- und ernährungswirtschaftlicher Maßnahmen vom 26. 7. 1955, Bundesanzeiger 1955.

durch einen fixierten Prozentsatz.¹⁾ Zum Schutz der öffentlichen Hand vor unerwünschten Mißbräuchen der Zinsbeihilfen kann die Gewährung an besondere Bedingungen geknüpft werden. Einmal kann der Kreis der "förderungswürdigen" Unternehmer beschränkt werden, zum anderen können die Verwendungszwecke der auf diese Weise verbilligten Kredite festgelegt werden. Die Zweckbindung der Kredite an gewisse für förderungswürdig erachtete Maßnahmen bildet die Regel. Ferner wird meist eine angemessene Selbstbeteiligung an der Finanzierung des jeweiligen Projektes verlangt, die bei den landwirtschaftlichen Investoren 20 % bis 50 % der Projektkosten ausmachen. Die Selbstbeteiligung muß jedoch nicht aus eigenen Mitteln allein bestehen, sondern kann auch Fremdmittel, die jedoch zu regulären Konditionen aufgenommen sein müssen, umfassen. Auch hinsichtlich des Tilgungszeitraumes werden Richtlinien gegeben, die eingehalten werden müssen, wenn der Investor einen Zinszuschuß erhalten will. Zinsbeihilfen aus Haushaltsmitteln werden in der Regel auf dem Antragswege bewilligt. Hierbei werden die Entscheidungen im Verwaltungswege getroffen, während die sachlichen Vorprüfungen und Verwaltung der Mittel den Kreditinstituten vorbehalten bleiben.

Ein Beispiel dafür, daß dem Investor Zinserleichterungen durch steuerliche Begünstigungen dieser Zinserträge beim Kapitalgeber gewährt werden, bildet das "Erste Gesetz zur Förderung des Kapitalmarktes".²⁾

-
- 1) Vergleiche Richtlinien für die Übernahme von Bürgschaften und die Gewährung von Zinsbeihilfen für Darlehn zum Bau und Erwerb von Handelsschiffen vom 14. 10. 1955, Bundesanzeiger, 1955, Nr. 201.
 - 2) Gesetz zur Förderung des Kapitalmarktes vom 15. 12. 1952, (BGBl. I., Seite 793), sowie § 3 a des Einkommensteuergesetzes seit 1952.

Danach wurden die Zinserträge gewisser Wertpapiere von der Einkommen-, Körperschafts- und Kapitalertragssteuer ganz oder teilweise befreit. Zu diesen Wertpapieren gehörten Pfandbriefe und Kommunalobligationen, sofern sie mindestens zu 90 % der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaues dienten, als förderungswürdig anerkannte Anleihen von Gemeinden und Gemeindeverbänden und andere festverzinsliche Schuldverschreibungen, sofern sie nach dem 31. 3. 1952 ausgegeben und als besonders förderungswürdig anerkannt waren. Hier bot das Gesetz die Möglichkeit der vollen Steuerbefreiung, wenn der Verwendungszweck des Erlöses der Wertpapiere durch Rechtsverordnung als besonders förderungswürdig anerkannt worden war.¹⁾

d) 4 Steuervergünstigungen

Bei der Subventionierung von Investitionen durch Steuervergünstigungen, welche das Investitionskapital betreffen, sind zwei Ansatzpunkte für ihre Gewährung gegeben. Im einen Fall werden im eigenen Unternehmen wirtschaftspolitisch als erwünscht betrachtete Investitionen dadurch begünstigt, daß man Sonderabschreibungen zuläßt, die die betriebswirtschaftlich notwendige Höhe überschreiten und damit den zu versteuernden Gewinn vermindern.²⁾ Eine wesentliche

-
- 1) Vergleiche eine Zusammenstellung der als förderungswürdig anerkannten Wertpapiere in "Die Veranlagung zur Einkommensteuer und zum Notopfer Berlin 1955" vom Institut der Wirtschaftsprüfer, Düsseldorf 1956.
 - 2) Vergleiche zum Beispiel die Vorschriften des § 7 a Einkommensteuergesetz, nach denen es einem begünstigten Personenkreis möglich war, für Investitionen, die bis zum 31. Dezember 1958 durchgeführt waren, neben der normalen Absetzung für Abschreibung in den ersten beiden Jahren bis 50 % ... (Fortsetzung siehe umseitig)

Voraussetzung für die Inanspruchnahme derartiger Subventionen ist - im Gegensatz zu allen anderen seither erläuterten staatlichen Vergünstigungen -, daß der Investor entsprechende Gewinne erwirtschaften kann, so daß eine Vergünstigung seiner Gewinnbesteuerung infolge einer staatlicherseits erwünschten Gewinnverwendung überhaupt für ihn einen Anreiz bildet. Bei dieser Form wird besonders deutlich, wie weit sich der Sinn der Subvention von einer Unterstützung in Not geratener Unternehmen bis zum wirtschaftspolitischen Instrument gewandelt hat.

Da die Anwendung erhöhter Abschreibungssätze in den ersten Jahren die Abschreibungsbeträge in den Folgejahren vermindert und damit den zu versteuern- den Gewinn erhöht, kann man gegen den Subventions- charakter dieser Sonderabschreibungen einwenden, daß die Subvention lediglich aus einer Steuerstun- dung bestehe. Ein solches Globalurteil trifft den Kern jedoch nicht, da beispielsweise in einer Perio- de sinkender Ertragssteuersätze neben der Zinerspar- nis infolge der Steuerstundung eine echte Ertrags- steuerersparnis eintritt. Die Möglichkeit vorzeiti- ger Abschreibungen gewährt dem Unternehmen darüber hinaus für weitere Investitionen Finanzierungshil- fen, die ebenfalls als Subvention anzusehen sind.

-
- 2) (Fortsetzung) ...der Anschaffungs- oder Herstell- kosten als Sonderabschreibung gewinnmindernd zu behandeln. - Ähnliche Vergünstigungen bestehen auch heute noch nach § 7 b Einkommensteuergesetz, wonach für Wohngebäude in den ersten beiden Jah- ren zusammen 15 % und in den folgenden acht Jah- ren jeweils 4 %, das sind nach 10 Jahren also fast die Hälfte der Herstellungskosten, abgeschrieben werden können; (§ 7 a, § 7 b EStG. in der Fassung vom 15. 8. 1961 - Bundesgesetzblatt I., Seite 1523 ff.) sowie § 7 e, der ähnliche Vergünstigun- gen für Fabrikgebäude, Lagerhäuser und landwirt- schaftliche Betriebsgebäude vorsieht (a. a. O.).

Die andere Art steuerlicher Investitionsbegünstigungen besteht darin, daß Unternehmen, die bereit sind, Teile ihres Gewinnes als Zuschüsse oder Darlehn anderen Unternehmen zu Investitionszwecken zu geben, diese Beträge steuerlich wirksam von ihren Gewinnen absetzen können. Die Rechtsgrundlage hierzu bildet wiederum das Einkommensteuergesetz mit den Paragraphen 7 c für Zuschüsse und Darlehn, die zur Finanzierung des Wohnungsbaues gewährt werden, und § 7 d für Zuschüsse und Darlehn, die dem Schiffsbau zugeführt werden.¹⁾ Es liegt nahe, daß das den Zuschuß gewährende Unternehmen dies nicht ohne entsprechende Gegenleistung tun wird. Diese besteht oft in der Übernahme von Gesellschaftsanteilen zu einem besonders niedrigen Wert oder sonstiger offener oder versteckter Einflußnahme auf die Geschäftspolitik des Investors. Wegen derartiger Gegenleistungen kann die Ertragssteuerversparnis als Subvention angesehen werden. Werden anstelle der Zuschüsse Darlehn gewährt, so vermindern sie zwar im Jahre der Hingabe den steuerpflichtigen Gewinn und damit die Ertragssteuern, doch erhöhen später die Rückzahlungen wiederum den steuerlichen Gewinn, so daß die Steuerersparnis im ersten Jahr nicht voll wirksam bleibt, es sei denn, das gewährende Unternehmen würde in den

1) Vergleiche Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 11. 10. 1960, Einkommensteuer-Durchführungsverordnung und Einkommensteuer-Richtlinien (Bundesgesetzblatt I., Seite 241; Bundesanzeiger 1962, Nr. 85) - Die Möglichkeiten des § 7 d EStG bestehen seit dem Jahre 1959 nicht mehr. Die Vorschriften des Investitionshilfegesetzes (Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 7. 1. 1952, Bundesgesetzblatt I., Nr. 1 vom 9. 1. 1952, Seite 7 ff.) sollen hier unberücksichtigt bleiben, da bei ihnen der Charakter einer Zwangsabgabe für die die Zuschüsse gewährenden Unternehmen bestand im Gegensatz zu den zitierten Bestimmungen des Einkommensteuergesetzes.

Jahren der Darlehensrückzahlungen Verluste erleiden, dann bliebe die Steuerersparnis aus dem Jahr der Darlehensgewährung erhalten. Falls das Unternehmen weiterhin Gewinne erzielt, erreicht es jedenfalls eine Steuerstundung und damit einen Zinsgewinn, der im Falle sinkender Ertragssteuersätze noch eine echte Steuerersparnis umfaßt. Auch von den zinslos gewährten Darlehen gilt, daß diese nicht ohne Gegenleistung des Investors gegeben werden und somit das gewährende Unternehmen gewisse Gegenwerte erhält, deren Erwerb ertragssteuerlich begünstigt wurde.

d) Bürgschaften

Neben den unmittelbaren Begünstigungen, mit denen die öffentliche Hand in Form von Zuschüssen, Steuerergeschenken oder Krediten gewisse Investitionen fördert, steht noch eine mittelbare Form: die Sicherheitsleistungen. Diese Subventionsart entstand aus der Tatsache, daß die Beschaffung von Fremdkapital häufig an mangelnden Kreditsicherheiten scheiterte. Die öffentliche Hand braucht in diesen Fällen jedoch keine Zuschüsse oder Kredite direkt zu geben, sondern unterstützt die Aufnahme von Fremdmitteln bei Dritten, indem sie für die Kreditverpflichtungen der zu fördernden Unternehmen bürgt. Dadurch ergibt sich für die als förderungswürdig erachteten Betriebe die Möglichkeit, bei privaten oder auch öffentlichen Kreditgebern Kapital zu erlangen, und zwar auch dann, wenn sie, gemessen an ihrer eigenen Leistungsfähigkeit, den Kreditgebern keine hinreichenden Sicherheiten bieten könnten.

Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, die über

ein Jahr hinausgehen, bedürfen eines Bundesgesetzes, aus dem der Umfang der Verpflichtung hervorgeht;¹⁾ ähnliches gilt für Sicherheitsleistungen zu Lasten der Länder.²⁾ Diese gesetzlichen Bestimmungen können in speziellen Gesetzen³⁾ oder in allgemeinen Rahmengesetzen⁴⁾ niedergelegt sein. Eines besonde-

-
- 1) Artikel 115 des Grundgesetzes besagt: "Kreditgewährungen und Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, dürfen nur auf Grund eines Bundesgesetzes erfolgen. In dem Gesetz muß die Höhe des Kredits oder der Umfang der Verpflichtung, für die der Bund die Haftung übernimmt, bestimmt sein."
 - 2) Zum Beispiel Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. 5. 1947; Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. 12. 1946; Artikel 83 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. 6. 1950; Artikel 84 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. 11. 1953 etc.
 - 3) Zum Beispiel: Gesetz über eine Bundesbürgschaft für Kredite zur Finanzierung der Lebensmittelbevorratung vom 14. 7. 1951 (Bundesgesetzblatt Teil I, Jahrgang 1951, Seite 450); Gesetz über eine Bundesbürgschaft zur Abwicklung von Saatenkrediten für die Ernten bis zum Jahre 1949 vom 30.7.1951, (Bundesgesetzblatt I, Jahrgang 1951; Seite 475).
 - 4) Zum Beispiel:
 - a) Das Verkehrsfinanzgesetz vom 6. 4. 1955 (Bundesgesetzblatt I. Teil, 1955, Seite 166); es bildet die Grundlage für Garantien und Bürgschaften zur Finanzierung des Baus von Bundesautobahnen bis zu 500 Millionen DM und zur Finanzierung von Verkehrsanlagen und rollendem Material bis zu 750 Millionen DM.
 - b) Das Gesetz über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen zur Förderung der Deutschen Wirtschaft vom 21. 7. 1951 (Bundesgesetzblatt I. Teil, 1951, Seite 471) bildet u. a. die Grundlage für das Arbeitsbeschaffungsprogramm der Bundesregierung 1950, womit Arbeitsplätze für Flüchtlinge und Vertriebene in finanzschwachen Ländern geschaffen wurden, für die Filmbürgschaften, für Maßnahmen zugunsten des gewerblichen Mittelstandes (Handwerk, Handel und Fremdenverkehr) etc.
 - c) Auch im Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 5. 11. 1949 (WiGBI. 1949, Seite 123) finden sich Bürgschaftsermächtigungen.

ren Gesetzes bedarf es nicht, wenn im Haushaltsplan für die betreffenden Sicherheitsleistungen Ausgabeposten genannt sind und sich der Betrag, für den die Bürgschaft übernommen wird, im Rahmen der bewilligten Ausgabemittel hält; hier ersetzt dann das Haushaltsgesetz ein besonderes Ermächtigungsgesetz. Auch für Bürgschaften, die von nichtstaatlichen Gebietskörperschaften, wie Gemeindeverbänden, gewährt oder von Anstalten, Einrichtungen oder Betrieben, die von Gebietskörperschaften gegründet worden sind und eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, eingegangen werden, bedarf es keiner besonderen gesetzlichen Regelung. Hieraus und aus der Tatsache, daß sich in der Praxis der Bürgschaftsverpflichtungen eine weitgehende Dezentralisierung der Bewilligungsverfahren und Haftungsübernahme zeigt, folgt, daß es sehr schwierig ist, den Umfang der öffentlichen Bürgschaftsverpflichtungen zu erfassen.

Von den möglichen Sicherheitsleistungen der öffentlichen Hand sind in der Praxis nur die Bürgschaft und die Garantie bedeutsam.¹⁾ Beide sind weitgehend ähnlich. Der Unterschied besteht darin, daß die Bürgschaft sich jeweils auf die Erfüllung einer bestimmten Schuld bezieht, während die Garantie sich darüber hinaus auf die Haftung für die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen des Eintretens (oder Nichteintretens) im einzelnen zu bestimmender Tatbestände bezieht. Bei der Bürgschaftsübernahme der öffentlichen Hand bildet die sogenannte modifizierte Ausfallbürg-

1) Weitere Formen sind beispielsweise der Kreditauftrag, der jedoch als Sonderform der Bürgschaft betrachtet werden kann, die kumulative Schuldübernahme, bei der die öffentliche Hand neben dem eigentlichen Schuldner herangezogen werden kann, und die Risikoversicherung, bei der das Kreditrisiko auf versicherungsmathematischem Wege gedeckt wird.

schaft die Regel. In diesen Fällen bezieht sich die Bürgschaft nicht auf die Gesamtschuld des ursprünglichen Hauptschuldners (= Kreditempfänger), sondern nur auf die Beträge, die der Hauptschuldner dem Gläubiger schuldig bleibt. Die Frage, wann und in welcher Höhe ein Ausfall eingetreten ist, bedarf einer genauen vertraglichen Vereinbarung, damit ein Höchstmaß an Rechtssicherheit von vornherein erreicht wird. Eine derart festgelegte selbstschuldnerische Bürgschaft¹⁾ der öffentlichen Hand wird als modifizierte Ausfallbürgschaft bezeichnet. Sie ist deswegen für die wirtschaftliche Praxis am geeignetsten, weil bei der einfachen Bürgschaft der Gläubiger (in der Regel also ein Kreditinstitut) erst dann zu seinem Gelde käme, wenn ein Zwangsvollstreckungs-, Konkurs- oder Vergleichsverfahren gegen den Schuldner eingeleitet wäre. Eine Liquidation des Betriebes kann jedoch unter Umständen nicht im Interesse der Gesamtwirtschaft liegen. Daher muß im Bürgschaftsvertrag Vorsorge dafür getroffen werden, daß der Gläubiger den Bürgen in Anspruch nehmen kann, sobald der Schuldner in Leistungsverzug kommt und ohne daß Zwangsmaßnahmen gegen diesen Betrieb eingeleitet werden müssen. Da es darüber hinaus genügt, wenn nicht die Gesamtschuld, sondern nur der tatsächlich eingetretene Ausfall verbürgt wird, bildet die modifizierte selbstschuldnerische Ausfallbürgschaft die geeignete Form für die Gewährung von Sicherheitsleistungen durch die öffentliche

1) Bei der selbstschuldnerischen Bürgschaft (§ 773 BGB) kann der Bürge die Einrede der Vorausklage nicht geltend machen, wonach der Bürge die Befriedigung des Gläubigers verweigern kann, solange nicht der Gläubiger eine Zwangsvollstreckung gegen den Hauptschuldner ohne Erfolge versucht hat (§ 771 BGB).

Hand.¹⁾ Bei den Garantien werden neben oder anstelle des Ausfalles bestimmter Zahlungsverpflichtungen auch die finanziellen Risiken, die mit dem Eintreten oder Ausbleiben bestimmter Tatbestände verbunden sind, gedeckt, so zum Beispiel das Transportrisiko bei den Ausfuhrgarantien oder das Produktionsrisiko bei den Film-"Bürgschaften" (die richtiger Garantien hießen). Eine strenge Trennung zwischen Ausfallbürgschaften und Garantien findet sich in der Praxis nicht;²⁾ sie ist auch nicht notwendig, da die einzelnen Haftungsfälle in den Verträgen genau umschrieben werden.

Eine Sonderstellung im Hinblick auf die Haftungsfälle und die wirtschaftspolitische Zielsetzung nehmen die Ausfuhrgarantien und -bürgschaften ein, da hierbei nicht eine Gewährleistung für ein förderungswürdiges Unternehmen übernommen wird, sondern die Gewähr für die Schuld eines ausländischen Abnehmers gegenüber einem inländischen Exporteur. Nicht der Schuldner einer Forderung, sondern deren Gläubiger

-
- 1) Vergleiche beispielsweise die Richtlinien der Bank für Vertriebene und Geschädigte (Lastenausgleichsbank) für die Übernahme von Bürgschaften an Vertriebene und Sachgeschädigte vom 5. 9. 1952; Richtlinien für die Übernahme von Bürgschaften und die Gewährung von Zinsbeihilfen für Darlehn zum Bau und Erwerb von Handelsschiffen vom 14. 10. 1955 (Bundesanzeiger Nr. 201, 1955, Seite 4).
 - 2) Ernst Schallehn, Garantien und Bürgschaften der Bundesrepublik Deutschland (Loseblattsammlung) Köln ab 1954, II, Seite 1, spricht von Garantien, wenn es sich um Bundesdeckungen von Geschäften deutscher Exporteure mit privaten ausländischen Abnehmern handelt, von Bürgschaften, wenn es sich um Geschäfte mit ausländischen Körperschaften des öffentlichen Rechtes (einschließlich der von diesen Körperschaften beherrschten juristischen Personen des Privatrechtes) handelt.

soll unterstützt werden. Ferner liegt hier keine individuelle Förderung einzelner exportierender Unternehmen vor, sondern eine allgemeine Förderung des Exports. Daher werden neben den kommerziellen Risiken vor allem auch politische Risiken von der öffentlichen Hand übernommen.¹⁾ In vielen Fällen handelt es sich auch nicht um ausgesprochene Investitionsfinanzierungen, die geschützt werden sollen, sondern um die Gegenleistung für Warenlieferungen, so daß auch unter diesem Blickwinkel die Ausfuhrgarantien und -bürgschaften hier eine Sonderstellung einnehmen.

Die gemeinsame Wirkung der Bürgschaften und Garantien besteht darin, daß die auf diese Weise begünstigten Unternehmen mit dem Zeitpunkt der Gewährleistungsübernahme durch die öffentliche Hand in den Genuß der Vergünstigungen kommen, während für den Staat zunächst nur eine latente Belastung der Haushaltsmittel eintritt und es sehr häufig - legt man die Verhältnisse in der Bundesrepublik seit der Währungsreform zugrunde: in den weitaus meisten Fällen - auch in den Folgejahren nicht zu einer effektiven Belastung infolge einer Inanspruchnahme aus den Gewährleistungsverträgen kommt.

1) Vergleiche Werner Lichley, Die Systeme der Exportrisikogarantie in Deutschland, Großbritannien, Belgien, Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz und Schweden, Hamburg 1953. Gesetz über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen in Ausfuhrgeschäften vom 26. 8. 1949, WiGBI. 1949, Seite 303.

4. Bedeutung der vorstehenden Einteilungskriterien
für eine Analyse der Subventionswirkungen

Die verschiedenen in der Praxis vorkommenden Subventionen lassen sich zunächst danach klassifizieren, in welchem Bereich des einzelbetrieblichen Geschehens sie ihren Eingang finden. So kann die öffentliche Hand Subventionsformen wählen, die an die Kostenträger, also die Fertigerzeugnisse des Betriebes, gekoppelt sind, oder sie kann mit anderen Subventionsformen auf die Kostenarten Einfluß nehmen. Ferner können die Subventionen in einer Art und Weise gewährt werden, daß sie an Investitionen des Unternehmers anknüpfen. Die vierte Gruppe der Subventionen nimmt ohne weitere Bindung an das betriebliche Geschehen unmittelbaren Einfluß auf die Gewinn- und Verlustrechnung, indem sie an den entstandenen Verlust des Betriebes oder eines Teilbetriebes gekoppelt wird. Je nachdem, in welcher Form die Subvention gewährt wird, vermag die öffentliche Hand den Subventionsempfänger in verschiedener Weise zu beeinflussen. Umgekehrt beläßt die Entgegennahme der Subvention, je nachdem, welcher der vier Gruppen sie zuzuordnen ist, dem Unternehmer einen unterschiedlichen Freiheitsgrad in seinen Dispositionen.

ZWEITES KAPITEL DIE WIRKUNGEN DER SUBVENTIONEN
===== AUF DEN WIRTSCHAFTSPROZESS

I WIRKUNGEN, DIE VON DEN SUBVENTIONEN ALLGEMEIN
AUSGEHEN KÖNNEN, UND MÖGLICHKEITEN IHRER
SYSTEMATISCHEN UNTERSUCHUNG

1. Theoretische Vorbemerkungen
- a) Einzel- und gesamtwirtschaftliche Wirkungen

Will man etwas über die Wirkungen aussagen, die von den Subventionen auf den Wirtschaftsprozess ausgehen, so muß man die Sonde dort ansetzen, wo die Begünstigung zuerst in Erscheinung tritt, also beim einzelnen Subventionsempfänger. Seine Reaktionen auf die Subventionsgewährung gilt es zunächst zu analysieren.

Die Entscheidung für diesen Weg ergibt sich aus der Eigenart, in welcher der ökonomische Prozeß in einer Marktwirtschaft abläuft. Typisch für die Verkehrswirtschaft ist, daß die Pläne vieler Wirtschaftsgebilde, Betriebe und Haushalte, zusammenwirken und nicht der Plan einer Stelle, wie bei der Zentralverwaltungswirtschaft, für den Ablauf ausschlaggebend ist. "Die wirtschaftliche Wirklichkeit verlangt geradezu, daß die Analyse mit der Untersuchung der Einzelwirtschaft beginnt, so wie es schon Thünen mit großem Erfolg tat."¹⁾ Doch ist die Untersuchung der Einzelwirtschaft nur der Anfang. Eine nationalökonomische Betrachtung darf hierbei nicht stehen bleiben, denn "ihre Aufgabe ist ja gerade, die gesamtwirt-

1) Vergleiche Walter Eucken, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7. Auflage, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, Seite 142.

schaftlichen Zusammenhänge aufzudecken,"¹⁾ weil die Realität nicht aus einem Nebeneinander der Wirtschaftsgebilde besteht, sondern aus ihrem Ineinandergreifen.

Damit ist der Untersuchungsweg für die vorliegende Studie aufgezeichnet. Zunächst sind die Wirkungen zu analysieren, die eine Subvention beim einzelnen Empfänger auslöst. Aus den Einzelreaktionen der Subventionsempfänger ergeben sich dann Folgen für den gesamtwirtschaftlichen Ablauf. Beide Wirkungsbereiche müssen untersucht werden, weder die einzelwirtschaftliche noch die gesamtwirtschaftliche Erforschung der Subventionswirkung allein ist ausreichend.

b) Größen, die von den Subventionen beeinflussbar sind

Die Subventionen verursachen im Zeitpunkt des Zufließens eine Veränderung der Angebots- oder Nachfragesituation, die sich im Preisbildungsprozeß niederschlägt. Diese Auswirkungen stehen oft im Vordergrund der Untersuchungen, die sich mit den Fragen der Subventionen befassen.²⁾ Es bedeutet jedoch eine unzulässige Vereinfachung der Subventionswirkungen, wenn man in enger Anlehnung an die Preis- und Markttheorie und unter Zuhilfenahme der ceteris-paribus-Klausel ermitteln will, welcher Teil eines

1) Vergleiche Walter Eucken, Grundlagen, a. a. O., Seite 143.

2) Vergleiche hierzu die kritischen Anmerkungen von Heiner Boehme, Preissubventionen - Ein Beitrag zur Theorie der Ausgabeninzidenz, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeit N. F., Heft 20, Berlin 1959, Seite 38 ff., über die Behandlung der Subventionswirkungen in der herrschenden Finanztheorie, die das Subventionsproblem zu einem Spezialfall der Preisbildungstheorie gemacht habe.

Subventionsbetrages fortgeschwemmt und welcher Teil dem Subventionsempfänger erhalten bleibt, um daraus dann ein Urteil über den Nutzen einer Subvention herzuleiten. Die vielfachen Wechselwirkungen zwischen subventionierten und nicht-subventionierten Unternehmen bleiben dabei ebenso außer Betracht, wie die Tatsache, daß im Zeitablauf nicht mit konstanter Nachfrage- oder Angebotssituation gerechnet werden darf. Dennoch kommt der Preis- und Marktwirkung für die Beurteilung der Subventionsinzidenz¹⁾ große Bedeutung zu. Man darf nicht erwarten, daß eine derartige Untersuchung zu exakt quantifizierbaren Ergebnissen führen könnte.

Als Folge der Inzidenz verändern die Subventionen die Einkommen, und zwar sowohl die Einzeleinkommen der subventionierten und nicht-subventionierten Unternehmen wie auch das volkswirtschaftliche Gesamteinkommen in seiner Struktur und Größe, da durch die Umverteilung immer SICKERVERLUSTE entstehen, so daß die Summe der für Zwecke der Umverteilung von den nicht-begünstigten Wirtschaftssubjekten weggesteuerten Einkommensteile stets größer ist als die Summe der umverteilten Einkommen an die Begünstigten.

Die veränderten Einkommen wirken sich bei ihrer Ver-
ausgabung auf Verbrauch, Sparen und Investieren aus.

1) Dieser Ausdruck ist der Steuerwirkungslehre entnommen. Man versteht dort unter Inzidenz den Anfall der Steuerlast, von der weitere Ausweichmöglichkeiten nicht bestehen. Vergleiche Günter Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, a. a. O., Seite 99 ff., und Horst Claus Recktenwald, Steuerinzidenzlehre, a. a. O., Seite 33 ff. Der Begriff Inzidenz läßt sich so analog zur Charakterisierung des Subventionsanfalls verwenden, wenn keine Möglichkeit zur Fortschwemmung der Vergünstigung mehr gegeben ist.

Es muß daher untersucht werden, wie das einzelne subventionierte Unternehmen, sobald zumindest ein Teil der Subvention zu zusätzlichem Einkommen geführt hat, seine Entscheidung über dessen Verausgabung treffen wird. Die nicht-begünstigten Unternehmen werden infolge des verringerten Einkommens möglicherweise andere Entscheidungen daraus herleiten. Gesamtwirtschaftlich werden somit nicht nur die Größen Verbrauch, Sparen, Investieren, sondern gerade die Aufteilung dieser Beträge und ihre Verwendung verändert werden.

Schließlich werden die Subventionen auch auf die Wirtschaftsordnung wirken. So werden veränderte Marktverhältnisse, aber auch besonders die neuen Einkommensrelationen ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb und das Eigentum, zwei der tragenden Säulen der Marktwirtschaft, haben. Die Subventionsmentalität, entstanden aus der großzügigen Handhabung dieses wirtschaftspolitischen Instruments, wird letztendlich nicht ohne Auswirkung auf die rechtlich soziale Ordnung bleiben.

Es soll hier bereits erwähnt werden, daß alle die vorgenannten Daten und Variablen auch von anderen Faktoren beeinflußt werden. Zwar ist es möglich und notwendig, den Wirkungsgrad der einzelnen Subventionen auf eine bestimmte Auswirkung hin theoretisch darzustellen, eine Quantifizierung ist in der Wirklichkeit jedoch so gut wie nie möglich, weil die Interdependenz der Einflußfaktoren zu komplex ist, als daß man einzelne Veränderungen bestimmten Faktoren eindeutig zurechnen könnte.

c) Die Berücksichtigung des Zeitfaktors

Für die Untersuchung der Subventionswirkung auf den Preisbildungsprozeß erscheint uns die statische Analyse nicht zweckmäßig, weil mit ihr nur eine Antwort möglich wäre auf die Frage, wie ein Ausgangsgleichgewichtszustand infolge der Subventionsgewährung in einen neuen Gleichgewichtszustand überführt wird ohne Berücksichtigung des Zeitbedarfs der Anpassung.¹⁾ Zwar kommt man mit der statischen Betrachtung unter Einbeziehung der verschiedenen Elastizitäten zu rechnerisch fast exakten "Ergebnissen", doch gestattet sie keine Betrachtung darüber, wie sich aus einem Ausgangszustand infolge der Subventionszahlung ein neuer Zustand entwickelt. Nun sind aber gerade die Anpassungsvorgänge interessant, die infolge einer Subventionierung eintreten. Die Unternehmer bemühen sich auf Grund erwarteter Verhaltensweisen ihrer Konkurrenten und Abnehmer anzupassen und korrigieren laufend ihre eigenen Erwartungen, solange sie sich in der Einschätzung der Verhaltensweise von Konkurrenten und Abnehmern geirrt haben. Diese dynamische Betrachtung, die eine Untersuchung der unmittelbaren und vorübergehenden Wirkungen im Zeitablauf erlaubt, soll damit auch für die Analyse der Auswirkungen einer Subvention auf die Preisbildung und das Marktverhalten angewandt werden;²⁾ eine Untersuchung der Subventions-

-
- 1) Die herrschende Theorie der Ausgabenlehre, die die Auswirkungen auf den Preisbildungsprozeß in den Mittelpunkt ihrer Erörterungen gestellt hat, bedient sich hierfür ausschließlich der statischen Methode. Vergleiche hierzu M. Masoin, Die öffentlichen Ausgaben, a. a. O., Seite 25 ff.
 - 2) Vergleiche Erich Schneider, Einführung in die Wirtschaftstheorie, Teil II, Tübingen 1960, Seite 192: "Eine Kausalanalyse kann deshalb immer nur im Rahmen einer dynamischen Theorie, d. h. einer Theorie, die mindestens eine dynamische Relation enthält, gegeben werden."

wirkung auf die gesamtwirtschaftlichen Daten ist ohnedies nur im Zeitablauf sinnvoll.

d) Zielsetzung für das unternehmerische Handeln

Um die Auswirkung einer Subventionierung auf die Unternehmer zu untersuchen, muß von einer bestimmten unternehmerischen Verhaltensweise ausgegangen werden. Die Vorstellung vom homo oeconomicus, der in jeder Periode nach dem Gewinnmaximum strebt, ist durch die ökonomische Verhaltensforschung¹⁾ ad absurdum geführt worden, die nachgewiesen hat, daß das wirtschaftliche Handeln - wie jedes andere Handeln der Menschen auch - von den verschiedensten Motiven geprägt sein kann. Oft wird eine Umsatzausweitung mit einem bestimmten Gewinnprozentsatz oder Macht- und Prestigestreben das unternehmerische Handeln bestimmen. Viele Unternehmer trachten danach, einfach "im Geschäft zu bleiben", einen zufriedenstellenden Gewinn zu erwirtschaften, der höher als im Vorjahr oder höher als bei der Konkurrenz ist. Auch dem Angst-Sicherheitsmechanismus wird große Bedeutung beigemessen, d. h. dem Streben, jede Art von Verlusten zu vermeiden und dafür ein kontinuierliches Einkommen zu erwirtschaften. Trotz gewisser Differenzierungen wird man der Realität sehr nahe kommen, wenn man als Motiv unternehmerischen Handelns das Streben nach einem auf die Dauer möglichst großen Gewinn annimmt.²⁾

1) Vergleiche Günter Schmolders, Ökonomische Verhaltensforschung, in Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Fünfter Band, 1953, Seite 203 ff., und die dort zitierte Literatur.

2) Vergleiche hierzu auch Erich Schneider, Zielsetzung, Verhaltensweise und Preisbildung, in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 157, 1943, Seite 405 ff. "In der freien Verkehrswirtschaft ... (Fortsetzung siehe umseitig)

Diese Zielsetzung wird daher auch in der vorliegenden Arbeit unterstellt.

2. Darlegung des eigenen Untersuchungsweges und seiner Ansatzpunkte

Bei der Subventionsgewährung lassen sich drei Phasen erkennen, die eine einzelne Subvention in der Regel auch zeitlich nacheinander durchlaufen kann. Nicht jede Subvention löst notwendigerweise in allen drei Phasen Wirkungen aus. Trotzdem erscheint es gerechtfertigt, zunächst allgemein die drei möglichen Wirkungsbereiche zu umreißen, da es für die Untersuchung der einzelnen Subvention darauf ankommt, ein komplettes Instrumentarium zu haben.¹⁾

-
- 2) (Fortsetzung) ... dürfte in den meisten Fällen als hinter allen zu beobachtenden Zielsetzungen stehendes Motiv das Streben nach einem Gewinn anzusehen sein, der auf die Dauer so groß wie möglich ist."
- 1) Die grundlegenden Überlegungen für das im folgenden beschriebene Vorgehen finden sich für eine Untersuchung der Steuerwirkungen bei Günter Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, 3. Auflage, Berlin 1958, Seite 99 ff. Schmolders unterscheidet die Steuerwirkungen in drei Phasen als Signalwirkungen, Markt- und Preiswirkungen und Einkommenswirkungen. Während die Wirkungen öffentlicher Ausgaben lange von der Wissenschaft vernachlässigt wurden, galt schon früh das Interesse den Steuerwirkungen, so daß hierüber eine gewisse Entwicklung der Literatur zu finden ist. So liegt es nahe, die Methoden der Steuerwirkungsanalyse darauf zu überprüfen, wie weit sie sich für die Erklärung der Subventionswirkungen eignen. Diesen Schritt ging auch Boehme, a. a. O., der die Begriffe von Schmolders übernahm und mit ihnen den "Entwurf eines Wirkungsschemas" (a. a. O., Seite 84 ff.) für die Subventionsmaßnahmen versucht. Seine Arbeit beschränkt sich darauf, diese Begriffe aus der Steuerwirkungslehre Schmolders für eine Subventionsuntersuchung umzumünzen, ohne daß er nun mit ihrer Hilfe die praktische Analyse der verschiedenen Subventionsformen in Angriff nimmt. Nichtsdestoweniger gebührt Boehme das Verdienst, mit seinem "Entwurf eines Wirkungsschemas" die in der Subventionsliteratur seither eingefahrenen Geleise der Untersuchung von bloßen Preis- und Marktwirkungen verlassen zu haben.

a) Informationswirkungen

Die erste Phase ist diejenige, in welcher das Wirtschaftssubjekt Kenntnis von der Möglichkeit einer Subventionierung erhält. Die offenen Subventionen, das heißt diejenigen, die als Ausgaben im Haushaltsplan erscheinen, bedürfen der gesetzlichen Regelung und treten damit in das Bewußtsein der Öffentlichkeit. Das gleiche gilt - wenn auch bereits mit gewissen Einschränkungen - von den Subventionen, die für den Staat zu Einnahmeverzichten führen, wie beispielsweise die Steuererleichterungen; auch sie bedürfen zwar der gesetzlichen Regelung und werden damit offenkundig, doch fehlt in der Regel eine hinlänglich genaue Vorstellung vom finanziellen Ausmaß der Steuervergünstigung.¹⁾ Der Grad der Publizität kann bei den einzelnen Subventionen recht unterschiedlich sein. So war die Ankündigung der Wohnungsbauprämie für alle Bürger deutlich,²⁾ während beispielsweise der Umfang einer Gewerbesteuerbefreiung, die eine Gemeinde einem Unternehmen einräumt, das sie gerne in ihrem Gebiete ansiedeln möchte, im Gemeinderat hinter verschlossenen Türen verhandelt und kaum an die Öffentlichkeit dringen wird. Auch die Subvention, die aus einem besonderen Fonds gewährt wird, dürfte der Öffentlichkeit selten zur Kenntnis gelangen. Zahlreiche andere Subventionen werden mittels Rundfunk und Pres-

1) In der Aufstellung des Bundesfinanzministers über die unsichtbaren Begünstigungen, Drucksache 1229 des Deutschen Bundestages, a. a. O., konnte nur in weniger als einem Drittel der aufgeführten Steuervergünstigungen die Höhe des vermutlichen Einnahmeausfalls angegeben werden; vergleiche Erstes Kapitel, Abschnitt II.

2) Soweit es sich um Haushaltungen handelt, bleiben die Auswirkungen hier unberücksichtigt.

se einem weiteren Kreis der Öffentlichkeit als nur den Parlamentsabgeordneten bekannt. Trotz unterschiedlicher Publizität ist so allen Subventionen gemeinsam, daß sie, bevor sie effektiv geleistet werden, von den Wirtschaftssubjekten wahrgenommen werden. Diese Information über ihr Bestehen ist also die erste Wirkung, die von einer Subvention ausgeht. Bereits hier ergeben sich für die öffentliche Hand Möglichkeiten des Eingriffs, indem sie durch geeignete Bekanntgabe die Öffentlichkeit auf diese Subvention hinweist und so gewisse erwünschte - oder auch unerwünschte - Wirkungen auslöst. Umgekehrt ist aus der Tatsache, daß jede Subvention eine Informationswirkung haben kann, die politische Forderung abzuleiten, diese Wirkung nicht zu unterdrücken, die Subvention also offen bekannt zu machen, damit nötigenfalls auch eine Opposition gegen derartige Geschenkmaßnahmen mobilisiert werden kann.

Mit der Informationswirkung dringt die Subvention in den Gesichtskreis des Unternehmers und vermag gewisse Reaktionen auszulösen. Die Tatsache, möglicherweise eine Subvention zu erhalten oder von ihr ausgeschlossen zu werden, kann sein seitheriges ökonomisches Verhalten ändern. Er bezieht diese Tatsache in seine Disposition ein. Nach Möglichkeit sucht er, in den Genuß der Subvention zu gelangen. Wird also beispielsweise bekannt, daß ein bestimmter Rohstoff durch eine Prämie beim Einkauf verbilligt werden soll, so kann der Unternehmer sich überlegen, ob er diesen Rohstoff nicht in größerem Umfange anstelle eines anderen - nicht begünstigten - in seine Produktionsfaktorkombination einbeziehen

will.¹⁾ Die Informationswirkung braucht sich indes nicht auf den angesprochenen oder mutmaßlichen oder den nicht berücksichtigten Subventionsempfänger zu beschränken, sondern kann auch in die Dispositionsüberlegungen der Zulieferer und Abnehmer eingehen. Damit werden in dieser die Triebfedern des ökonomischen Handelns berührenden Informationsphase die Weichen gestellt für das künftige Verhalten in Anbetracht der durch die Subventionsmöglichkeit geänderten Ausgangskonstellation.

b) Preis- und Marktwirkungen

Nach der Informationsphase, die den Unternehmern Gelegenheit gibt, ihre Verhaltensweise auf den zu erwartenden Subventionsfall abzustimmen, folgt die Zahlungsphase, in welcher die Subvention dem Empfänger zufließt, sei es beispielsweise in Form eines zusätzlichen Entgelts (Prämie), sei es in Form einer verminderten Abgabepflicht (z. B. Steuererleichterung). Damit treten in der Zahlungsphase quantitative Wirkungen ein; entweder erhöhen sich die Einnahmen, oder die Ausgaben vermindern sich, das heißt, die Differenz zwischen den Verkaufserlösen und den Ausgaben für die Produktionsfaktoren verändert sich zugunsten eines größeren Einnahmeüberschusses. Nun steht der Subventionsempfänger mit seinem Wirtschaftsplan nicht isoliert in der Wirtschaft; es bestehen vielmehr über die verschiedenen Märkte Verbindungen

1) Da die Subvention hier Veranlassung gibt, eine seitherige Verhaltensweise durch eine andere zu ersetzen, könnte man diese Wirkung auch als Substitutionseffekt bezeichnen. Horst Claus Recktenwald, Steuerwirkungen, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 19. Lieferung 1958, Seite 182 ff., gebraucht für die analoge Wirkung der Steuerausweichung, beispielsweise den besteuerten Verbrauch zu meiden und durch einen anderen, nicht besteuerten zu ersetzen, den Begriff Substitutionseffekt.

zu seinen Lieferanten, Konkurrenten und Abnehmern. Alle diese Teilnehmer am Wirtschaftsprozeß stellen ihrerseits Wirtschaftspläne auf, die ineinandergreifen. Die Koordination dieser Einzelpläne erfolgt in der Marktwirtschaft durch das Preissystem. Damit können auf Grund der durch Subventionsgewährung verursachten Änderungen im Wirtschaftsplan des Subventionsempfängers Auswirkungen auf die seitherigen Markt- und Preisverhältnisse eintreten. Wird also beispielsweise ein bestimmter Rohstoff als Produktionsfaktor durch eine Prämie verbilligt, so kann es sein, daß einzelne Unternehmer einer Branche diesen Rohstoff vermehrt nachfragen. Infolge der vergrößerten Nachfrage kann sein Preis steigen. Trotzdem kann es für die betreffenden Unternehmer noch ein Vorteil sein, diesen Rohstoff verstärkt einzusetzen, da die Preissteigerung den Subventionsbetrag nicht ganz aufzehrt. Unter Umständen führt der verstärkte Einsatz des Rohstoffes zu einer Produktionsausweitung im verarbeitenden Unternehmen, so daß sich auf dem Markt, der dieses Unternehmen mit seinen Konkurrenten verbindet, ein gewisser Angebotsdruck und Preisdruck einstellt. Gerade diese Preiswirkung stand seither fast durchweg im Vordergrund der Untersuchungen, indem man das Ausmaß der Preisänderungen in Abhängigkeit von der Nachfrageelastizität ins Verhältnis zur Subventionshöhe pro Produkteinheit setzte. Die Untersuchung der Preis- und Marktwirkungen ist vor allem deshalb von Interesse, weil sie Schlüsse zuläßt, inwieweit der Subventionsempfänger die Vergünstigung behalten kann, sie bei ihm also nicht nur zu erhöhten Einnahmen, sondern auch zu zusätzlichem Einkommen führt, oder inwieweit er sie an seine Marktpartner weitergeben muß. Gelingt es dem Subventionsempfänger, die Vergün-

stigung zu behalten, so wird er gleichzeitig zum Nutznießer dieser Maßnahme. Es wäre für die öffentliche Hand von Wichtigkeit, wenn sie sich vor der Beschlußfassung über Subventionen ein klares Bild darüber machen könnte, inwieweit der Subventionsempfänger auch Nutznießer werden wird. Die verschiedenen Subventionsformen werden unterschiedlich stark fortgeschwemmt, so daß je nach Zielsetzung die eine Subventionsform besser als eine andere geeignet ist. Aber selbst bei gleicher Subventionsform sind die jeweiligen Marktverhältnisse zu berücksichtigen, in die das subventionierte Unternehmen eingebettet ist. Je nach Marktstellung auf dem Beschaffungs- und Absatzmarkt kann ein mehr oder weniger großer Teil des Subventionsbetrages "wegkonkurriert" werden.

Neben diesen einzelwirtschaftlichen Wirkungen gilt es aber auch, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu beachten, die beispielsweise von einer veränderten Wettbewerbslage ausstrahlen. Bedenkt man ferner, daß derartige Subventionen nicht nur vom Bund gewährt werden, von dem man noch am ehesten einen Überblick über die verschiedenen Förderungsmaßnahmen erwarten kann, sondern auch von Gemeinden, so wird die Problematik sofort deutlich, die darin besteht, daß ein Personenkreis Subventionen beschließt, die zwar im Rahmen der Gemeindefinanzen liegen mögen, deren Auswirkungen auf den Wirtschaftsablauf jedoch über den Gemeindebereich hinausreichen. Und hier braucht dann eine für die Gemeinde erstrebenswerte Zielsetzung durchaus nicht mehr im Einklang zu stehen mit den übergeordneten Zielen der Wirtschaftspolitik des Bundes.

So wichtig bereits die Inzidenzermittlung ist, so

darf doch eine Analyse der Subventionswirkungen nicht bei der "Zuschwemmungsfrage" stehen bleiben. Sie muß vielmehr noch die Frage stellen - sie wird im folgenden Abschnitt genauer ausgeführt -, inwieweit die Einkommensänderung infolge der Subventionsinzidenz das weitere Verhalten des Unternehmers beeinflußt und welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sich daraus ergeben.

c) Ertrags- und Einkommenswirkungen

Mit Ertrags- und Einkommenswirkungen sollen jene Auswirkungen umschrieben werden, die nach Abschluß der Überwälzungs- und Fortschwemmungsprozesse das Unternehmerverhalten zu verändern vermögen.¹⁾ Die Subventionsinzidenz kann nicht nur die Größe des Einkommensbetrages verändert haben, sondern hat möglicherweise die Ertragsstruktur des Unternehmens - soweit es sich nicht um ein Ein-Produkt-Betrieb handelt - beeinflußt. Deshalb sind unterschiedliche Reaktionen des Unternehmers auf eine derartige Einkommensveränderung zu erwarten.

Ist ein Unternehmen in den Genuß der Subvention gekommen, so sind verschiedene Wirkungen möglich. Trachtet der Unternehmer danach, einen bestimmten Gewinn zu erzielen, der die Erhaltung des Betriebes und einen gewissen Lebensstandard garantiert, so kann

1) Man könnte die Preis- und Marktwirkungen auch als kurzfristige Wirkungen bezeichnen, weil sie unverzüglich mit der Subventionsgewährung auftreten. Sie sind Ausfluß der sofortigen oder kurzfristigen Verhaltensänderung des Unternehmers. Demgegenüber könnte man bei den Ertrags- oder Einkommenswirkungen dann von langfristigen Wirkungen sprechen, weil sie das Unternehmerverhalten beeinflussen, das auf die weitere Zukunft gerichtet ist und somit langfristigen Charakter hat.

die Subventionsgewährung, zumal wenn sie regelmäßig erfolgt, durchaus ein Erlahmen des erwerbswirtschaftlichen Strebens zur Folge haben. Der Unternehmer wird schließlich keine besonderen Anstrengungen machen, aus eigener Kraft einen ausreichenden Gewinn zu erwirtschaften. Es ist einleuchtend, daß es in einer Marktwirtschaft, deren Motor der Wettbewerb ist, im weiteren Verlauf zu erheblichen Systemstörungen kommen muß, wenn eben dieser Wettbewerbsgedanke durch eine ausgeprägte Subventionspolitik paralysiert wird.¹⁾ Die Gewißheit, staatliche Subventionen zu erhalten, kann auch zu einer aufwendigen Wirtschaftsführung anregen. Es ist ferner denkbar, daß die Subvention als dankbar empfundene Liquiditätshilfe und Vergrößerung der Eigenkapitalbasis für ein geplantes oder durch die Subvention erst angeregtes Investitionsvorhaben angesehen wird. Diese Wirkung kann durchaus im wohlverstandenen Interesse der Wirtschaftspolitik sein, aber auch der andere Fall ist möglich, daß nämlich die Subvention eine günstige Marktlage vortäuscht und Kapazitätserweiterungen stimuliert, die unter Berücksichtigung der wahren Nachfragesituation nicht gerechtfertigt sind.

Alle derartigen Wirkungen können durch die Subventionsgewährung veranlaßt werden. Von ihnen werden wiederum Wirkungen auf die Volkswirtschaft ausgehen. Auch sie müssen abgeschätzt werden und bedürfen einer besonders sorgfältigen Untersuchung, soweit sie die Wirtschaftsordnung beeinträchtigen.²⁾

1) Es handelt sich hierbei um Auswirkungen, die nicht mehr den Wirtschaftsprozess im engeren Sinne beeinträchtigen, sondern die auf die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung strahlen. Vergleiche hierzu die Ausführungen im dritten Kapitel.

2) Vergleiche hierzu die Ausführungen im dritten Kapitel.

Es sei hier bereits darauf hingewiesen, daß die einzelwirtschaftlichen Ertrags- und Einkommenswirkungen ein größeres Gewicht für die Gesamtwirtschaft haben als die Preis- und Marktwirkungen, und zwar deshalb, weil sie tiefgreifendere Wirkungen nach sich ziehen. Es sind vor allem die bei subventionierten Unternehmen provozierten Investitionsentscheidungen, die Produktionsstruktur und Produktivität der Volkswirtschaft nachhaltig zu beeinflussen vermögen. Auch hier wird erneut die Verantwortung derjenigen Personen deutlich, die Subventionen für einzelne Unternehmen oder Branchen beschließen, wenn sie nicht die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen derartiger Maßnahmen hinreichend genau abzuschätzen vermögen.

Die vorstehend beschriebenen drei großen Wirkungsbereiche lassen sich bei jeder Subvention mehr oder weniger deutlich erkennen. Um eine Aussage über bestimmte Subventionsformen zu treffen, erscheint es uns daher zweckmäßig, die einzelne Subvention auf diese drei Wirkungsbereiche hin zu untersuchen. Wir glauben, damit die der wirtschaftlichen Realität am nächsten kommenden Ansatzpunkte für eine theoretische Subventionsanalyse aufgezeigt zu haben. Nachdem wir im ersten Kapitel die verschiedenen Subventionsformen in vier Gruppen eingeteilt haben, sollen diese Gruppen in den folgenden Abschnitten nach den hier entwickelten Ansatzpunkten auf ihre Wirkungen im Wirtschaftsprozeß hin untersucht werden.

II WIRKUNGEN DER VERLUST-AUSGLEICHS-SUBVENTIONEN

Die Besonderheit der Verlust-Ausgleichs-Subventionen besteht darin, daß sie die öffentliche Hand gewährt, ohne daran eine Auflage für ihre Verwendung zu knüpfen. Insbesondere wird sie nicht von der Erstellung bestimmter Güter oder Dienste oder der Verwendung gewisser Produktionsfaktoren abhängig gemacht. Ihre Höhe richtet sich nach dem entstandenen Verlust. Sie wird in der Regel als verlorener Zuschuß, in Ausnahmefällen auch als Liquiditätshilfe in Form eines Kredits gewährt. Diese beiden Formen sind finanztechnisch unterschiedlich zu beurteilen, ihre ökonomische Wirkung ist jedoch sehr ähnlich, was besonders für Kredite mit sehr langer Laufzeit gilt, die dadurch dem verlorenen Zuschuß nahe kommen.

1. Informationswirkungen

Der Geschenkcharakter ist am deutlichsten bei den Subventionen, die einem Unternehmer als verlorener Zuschuß in Höhe seines entstandenen Verlustes gewährt werden. Mit dem Bekanntwerden derartiger Maßnahmen beobachten die nicht beschenkten Unternehmer - zumindest der gleichen Branche - daher argwöhnisch den Beschenkten, woraus sich zwei Folgen ergeben können. Entweder versuchen diese Unternehmen, auch in den Genuß derartiger Geschenke zu gelangen, indem sie ihre Ertragslage mit den verschiedensten Gründen als ebenfalls zuschußbedürftig hinstellen. Oder sie wehren sich gegen derartige Begünstigungen, weil sie als die mit Gewinn arbeitenden Unternehmer nicht gerne ihre Konkurrenten auf dem Umweg über die Finanzierung dieser Subventionen mittels Steuergeldern

großziehen möchten. Diese Wirkung ist allerdings nicht nur auf die unmittelbaren Konkurrenzunternehmen des Subventionsempfängers beschränkt. Denn auch die anderen Unternehmen müssen mit ihrem Steueraufkommen die Subventionen finanzieren oder anders ausgedrückt, ohne derartige Subventionen könnte ihre Steuerlast geringer sein. So kann auf diese Weise ein gewisser Druck der öffentlichen Meinung gegen diese Geschenke entstehen. Welche der beiden Reaktionen im Einzelfall eintreten wird, ist abhängig von der tatsächlichen Ertragslage der nichtbeschenkten Unternehmer und ihrer Marktnähe zum begünstigten Unternehmen sowie von der Standhaftigkeit oder Ausgabefreudigkeit der Regierung und des Parlaments. Während eigene Ertragslage und Marktnähe zum begünstigten Unternehmen vor allem auf die Intensität der einsetzenden Reaktionen Einfluß nehmen, ist die aus ähnlichen Situationen bekannte Haltung von Regierung und Parlament und seiner Ausschüsse für die Art der Informationswirkung entscheidend; so wird ein interventionsfreudiges Parlament Subventionswünsche bei den Nichtbeschenkten geradezu provozieren.

Beim künftigen Subventionsempfänger kann die Informationswirkung dazu führen, daß der Unternehmer versucht, einen größeren als den tatsächlichen Verlust anzugeben. Dies ist bei Verlusten infolge Naturkatastrophen besonders gut möglich, da unter Umständen eine Vielzahl von Betrieben davon betroffen wurde, so daß eine individuelle Schadensfeststellung kaum möglich ist und stattdessen Schätzungen vorgenommen werden. Aber auch in den Fällen, in denen Unternehmen Zuschüsse zur Abdeckung von Verlusten bestimmter Geschäftszweige beantragen können,¹⁾ besteht

1) Vergleiche die Ausführungen auf Seite 16 f.

die Gefahr einer gewissen Manipulierung, selbst wenn dem Antrag auf Zuschuß entsprechende Gewinn- und Verlustrechnungen beigelegt werden müssen. Die gewährende Behörde muß daher sorgfältig prüfen, daß die Kosten des verlustbringenden Geschäftszweiges, der infolge seines "öffentlichen Interesses" subventioniert werden soll, keine Anteile aus anderen Betätigungsbereichen dieses Unternehmens enthalten; denn sonst würde der Verlust zu hoch ausgewiesen und somit ein unberechtigter Subventionsbetrag gewährt. Um die Möglichkeit der staatlicherseits nicht gewollten Subventionierung also auszuschalten, ist es notwendig, die Ermittlung des Verlustes auf objektiv leicht nachprüfbare Fakten zu stützen und entsprechend enge Maßstäbe anzulegen.

Die hier für den verlorenen Zuschuß getroffenen Aussagen gelten prinzipiell auch für die Liquiditätshilfe in Form eines zinslosen oder zinsbegünstigten Kredites. Hat der Liquiditätskredit jedoch eine kurze Laufzeit und nahezu marktgerechte Verzinsung, so wird die Informationswirkung gering sein, da der Grad der Vergünstigung relativ gering ist. Werden die Kredite demgegenüber von Anfang an mit der Maßgabe gewährt, daß sie eventuell später in Zuschüsse umgewandelt werden können - wobei es gleichgültig ist, ob der Gesetzgeber das im Zeitpunkt der Gewährung ausdrücklich sagt oder ob die Öffentlichkeit auf Grund der seitherigen Handhabung diesen Schluß zieht -, so sind die Informationswirkungen auf die entsprechenden Unternehmerkreise dieselben wie beim verlorenen Zuschuß.

Die Publizitätswirkung der Verlust-Ausgleichs-Subvention ist besonders groß, da diese Beträge offen

im Haushaltsplan ausgewiesen werden mit gleichzeitiger Nennung der Unternehmensbereiche, die als Empfänger vorgesehen sind. Die Öffentlichkeit, also auch die Gruppe der Nicht-Unternehmer, hat so die Möglichkeit, sich eine genaue Vorstellung vom Umfang der Gesamtvergünstigung und des für sie vorgesehenen Personenkreises zu machen und entsprechend kritisch zu reagieren. Wird indes die Verlust-Ausgleichs-Subvention in Form eines Darlehens gewährt, so ist die Öffentlichkeitswirkung mitunter wesentlich geringer, da der Kredit nur eine eventuelle Belastung des Haushaltes - nämlich im Falle der Nichtrückzahlung - bedeutet und daher in seiner finanziellen und auch ökonomischen Auswirkung oft unterschätzt wird; der Subventionscharakter wird so unter Umständen nicht genügend erkannt.

Werden Verlust-Ausgleichs-Subventionen an staatliche Unternehmen gewährt, die mit privatwirtschaftlichen Unternehmen um dieselben Märkte konkurrieren, ohne daß deren Ertragslage Zuschüsse erforderte, so sollte die Tatsache der Subventionsnotwendigkeit ein Signal dafür sein, die Wirtschaftsführung dieser Betriebe daraufhin zu analysieren, ob der Verlust in den öffentlichen Betrieben nicht vermeidbar gewesen wäre oder ob eine generelle Wettbewerbsverzerrung vorliegt.

2. Preis- und Marktwirkungen

Mit dem Zeitpunkt der Auszahlung des Subventionsbetrages verfügt der Empfänger zunächst über liquide Mittel, die sich in ihrer Höhe nach dem entstandenen bzw. geschätzten Verlust bemessen. Es ist charakteristisch für die Verlust-Ausgleichs-Subvention,

daß sie in der Regel nur einmal - wenigstens für ein Rechnungsjahr - zufließt und nicht häufiger mit einer gewissen Regelmäßigkeit wie zum Beispiel produktgebundene Subventionen. Inwieweit wird dieser Liquiditätszufluß das Marktverhalten des Empfängers und seiner Marktpartner verändern?

Man muß bei der Beantwortung dieser Frage die verschiedenen Marktpositionen berücksichtigen, in denen ein Unternehmen stehen kann. Befindet sich der Betrieb in einer Monopolsituation, so wird er mit seinem Betriebsmittelbestand soviel produzieren, bis er eine Ausbringungsmenge erreicht, bei der jede weitere Mengeneinheit mehr Kosten verursachen würde, als sie an zusätzlichem Erlös brächte. Solange sich die Nachfrage nach den Produkten dieses Betriebes nicht ändert, kann der Betrieb seine Ausbringung nur dieser Erlösfunktion anpassen. Die Entscheidung des Unternehmers über die Größe seines Absatzes wird also geprägt vom Verlauf der mit einer Produktionsänderung anfallenden zusätzlichen Kosten, den sogenannten Grenzkosten, und dem damit einhergehenden zusätzlichen Erlös, dem sogenannten Grenzerlös. Da die Defizitsubvention unabhängig von der Produktionsmenge gewährt wird, kann sie auch keinen Einfluß nehmen auf den Verlauf der Grenzkosten. Die Entwicklung der Grenzerlöse wird ohnedies von der Nachfragekonstellation bestimmt. Somit kann die Defizitsubvention die Produktionsmengenüberlegungen des Unternehmers nicht beeinflussen. Die Subvention verändert lediglich das Verhältnis von Gesamtkosten zu Gesamterlös und kann daher als Entlastung der fixen, das heißt von der Produktionsmenge unabhängigen Kosten, angesehen werden. Eine Auswirkung auf das Marktverhalten des Unternehmers ist kurzfristig nicht zu erwarten. Wenn sich der Unternehmer nicht zu Änderun-

gen seiner Absatzmengen veranlaßt sieht, können auch keine Preisänderungen eintreten, so daß die Subvention nicht fortgeschwemmt wird, sondern für den Betrieb gleichbedeutend mit verringertem oder getilgtem Verlust ist.

Wie sind die Auswirkungen zu beurteilen, wenn einzelne Unternehmen, die mit anderen in Wettbewerb stehen, eine Defizitsubvention erhalten? Praktisch bedeutsam dürfte der Fall sein, daß Betriebe einer ganzen Region, zum Beispiel in Notstandsgebieten, zur Minderung der eingetretenen Verluste verlorene Zuschüsse erhalten, sei es, daß diese Gebiete von Naturkatastrophen besonders betroffen wurden, oder daß sie auf Grund ihrer geographischen Randlage zum übrigen Wirtschaftsgebiet strukturelle Notstandsgebiete sind. Zweck einer derartigen Subvention für Notstandsgebiete ist es, entweder die dortige Produktionsstruktur zu erhalten oder aber sie in Richtung einer Produktionsvergrößerung zu verändern. Richtet der Unternehmer, der sich in einer Wettbewerbssituation befindet, sein Handeln darauf ein, auf die Dauer einen möglichst großen Gewinn zu erwirtschaften, so dehnt er seine Produktion entweder bis zur Kapazitätsgrenze aus, nämlich dann, wenn seine variablen Kosten proportional zur Ausbringung steigen,¹⁾ oder bis zu der Menge, bei der jede weitere Produktionseinheit höhere Grenzkosten verursacht als sie ihm zusätzlichen Erlös bringen wür-

1) Bei dieser Kostensituation vermindern sich die Stückkosten mit jeder weiteren Mengeneinheit und erreichen an der Kapazitätsgrenze ihr Minimum. Dieser lineare Gesamtkostenverlauf ist als typisch für den Industriebetrieb anzusehen. Vergleiche hierzu Erich Gutenberg, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Erster Band, Die Produktion, 8./9. Auflage, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1963, Seite 243.

de.¹⁾ Der Unternehmer in der Wettbewerbssituation betrachtet den erzielbaren Preis für seine Produkte als Datum, das heißt, er rechnet nicht damit, daß durch eine Änderung seines Marktverhaltens der Preis beeinflußt werden könnte. Damit ist sein Grenzerlös bei jeder Produktmenge gleich dem Preis. Die gewinngünstigste Produktionsmenge wird also bestimmt vom Verlauf der Grenzkosten und ihrer Relation zur Preisgeraden. Da die Defizitsubvention unabhängig von den Produkten des Betriebes gewährt wird, kann sie keinen Einfluß nehmen auf den Verlauf der Grenzkosten und daher auch nicht auf die Überlegungen des Unternehmers hinsichtlich seiner gewinngünstigsten Produktionsmenge. Sie bildet eine Entlastung der Fixkosten und verringert die Verlustmarge pro Erzeugnis; das aber beeinflußt auch in der Wettbewerbssituation nicht die Produktionsmengenüberlegungen. Da keine Änderung der Ausbringungsmenge erfolgt, wird der Unternehmer auch nicht zu Preisänderungen veranlaßt, so daß sein Marktverhalten von der Defizitsubvention unberührt bleibt. Der Liquiditätszufluß hat damit auch keine Möglichkeit, fortgeschwemmt zu werden und verringert in seiner Gesamthöhe den ursprünglichen Verlust.

Bleibt noch die Frage zu untersuchen, ob eine Defizitsubvention, die einem Unternehmen, das sich in einer Oligopol-situation befindet, zufließt, dessen Marktverhalten kurzfristig ändert. Der Oligopolmarkt ist dadurch gekennzeichnet, daß der Unternehmer damit rechnet, daß durch eine Änderung seines Markt-

1) Diese Verhaltensweise trifft für Betriebe zu mit gekrümmter Gesamtkostenkurve und u-förmiger Grenzkostenkurve. Dieser Kostenverlauf ist als typisch für diejenigen Betriebe anzusehen, für die das Ertragsgesetz gilt, also vornehmlich für die Betriebe der Landwirtschaft.

verhaltens auch die übrigen Unternehmer ihr Verhalten ändern würden. Im Gegensatz zur Wettbewerbssituation kann der Unternehmer hier den Preis beeinflussen, er kann ihn jedoch nicht derart ungestört festlegen wie der Monopolist. Der einzelne kann also weder die Politik der Mengenanpassung an einen bestimmten Preis noch die der Preisfixierung verfolgen, ohne mit der Reaktion der übrigen Oligopolisten rechnen zu müssen. Auf Grund dieser Tatsache pflegt auf dem Oligopolmarkt oft lange Zeit Ruhe zu herrschen, das heißt, jeder Oligopolist scheut sich, durch Änderung seines Verhaltens etwa einen allgemeinen Preisfall einzuleiten. Damit wohnt jeder Oligopolsituation eine gewisse Tendenz zum gemeinsamen Vorgehen inne. Auch wenn dies nicht offen zutage tritt, so ist die Tendenz doch stets vorhanden. Sie kann zu einem gewissen Gemeinschaftsbewußtsein hinsichtlich des preispolitischen Vorgehens führen. Möglicherweise tritt auch das größte dieser Unternehmen als Preisführer auf, und alle anderen Unternehmen passen ihre Preise stillschweigend an. Kommt es auf die Dauer zu keiner offenen oder stillschweigenden Verständigung zwischen den Oligopolisten, so besteht die Möglichkeit, daß der Unternehmer, der sich für den mächtigsten auf dem Markt hält, eines Tages versucht, den labilen Zustand zu beenden und durch eine Verdrängungspolitik gegenüber seinen Konkurrenten die Monopolstellung zu erstreben. Die Folge dieser Bestrebung ist eine radikale Unterbietung der Preise und setzt starke finanzielle Reserven voraus.¹⁾

1) Zur Preispolitik bei oligopolistischer Konkurrenz vergleiche besonders Erich Gutenberg, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Zweiter Band, Der Absatz, 7. Auflage, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1964, Seite 263 ff. ...
(Fortsetzung siehe umseitig)

Diese ruinöse Konkurrenz dürfte man als Folge einer Defizitsubvention ausschließen. Wenn ein Oligopolunternehmen aus irgendwelchen Gründen Verluste hinnehmen muß und zum Ausgleich eine Subvention erhält, so verfügt es sicher nicht über die finanziellen Reserven, die notwendig sind, um einen ruinösen Preiskampf als mutmaßlicher Sieger zu überstehen. Die Tatsache, daß die Defizitsubvention keine laufend fließende Einnahmequelle bedeutet - wie etwa eine Produktsubvention -, wenn sie einmal bewilligt ist, sondern im allgemeinen einmalig, in jedem Fall aber erst nach Eintritt des Verlustes gewährt wird, ist dazu geeignet, daß der Subventionsempfänger diese Mittel nicht derart als Stärkung seiner Position ansieht, daß er sich deswegen zu einer Änderung seines Marktverhaltens veranlaßt sehen würde, wenn man die besonderen Umstände der Oligopolsituation berücksichtigt. Ist der Subventionsempfänger einer der kleinen, im Kielwasser des Preisführers schwimmenden Unternehmen, so wird sein Marktverhalten vom Verhalten des Preisführers bestimmt. Handelt es sich beim Subventionsempfänger um ein Unternehmen mit beachtlichem Marktanteil, so dürfte die Notwendigkeit der Defizitsubventionierung dagegen sprechen, daß das Unternehmen die momentane Ruhe auf dem Oligopolmarkt durch eine Änderung seines Marktverhaltens gefährden möchte; das subventionierte Unternehmen wird eher froh sein, wenn seine Schwäche von den übrigen Oligopolisten nicht ausgenutzt wird. Man wird daher mit großer Sicherheit annehmen dürfen, daß auch in einer Oligopolsituation die Defizitsub-

-
- 1) (Fortsetzung) ... R. Richter, Das Konkurrenzproblem im Oligopol, Berlin 1954; I. v. Neumann und O. Morgenstern, Theory of Games and Economic Behavior, Princeton, 2. Auflage, 1947. Zur Bedeutung des sogenannten ruinösen Wettbewerbs auf Oligopolmärkten vergleiche auch Werner Fricke, Kollektivmonopole, Heidelberg 1956, Seite 157 ff.

vention keine Preis- und Marktänderungen provoziert, so daß diese Subventionsart keine Möglichkeit hat, fortzuschwimmen.

Wenn Defizitsubventionen in der Form verlorener Zuschüsse keine Änderung des Marktverhaltens der Empfänger verursachen, bleibt noch die Frage zu prüfen, inwieweit Kredite, die zur Überbrückung der aus einer Verlustsituation entstehenden Liquiditätsklemme gewährt werden, Einfluß nehmen können auf das Marktverhalten. Diese Kredite können, wie bereits dargelegt,¹⁾ den verlorenen Zuschüssen nahekommen - zum Beispiel wenn sie gleich in der Absicht gewährt werden, sie nie zurückfließen zu lassen - und werden dann auch in ihrer Wirkungsmöglichkeit auf Preis- und Marktverhalten wie die verlorenen Zuschüsse zu beurteilen sein, oder sie werden als wirkliche Kredite mit Tilgungs- und Zinsverpflichtungen gewährt, wobei Tilgungsraten und Zinssatz zwischen äußerst großzügigen und fast marktwirtschaftlichen Bedingungen liegen können. Auch in den Fällen, in denen Kredite fast zu marktwirtschaftlichen Konditionen gewährt werden, ist eine Beeinflussung des Marktverhaltens nicht zu erwarten. Die Zinskosten sind fixe Kostenbestandteile und haben damit keinen Einfluß auf Überlegungen zur gewinngünstigsten Produktmenge, gleichgültig, in welcher Marktlage sich der Empfänger befindet. Erst recht haben Tilgungsleistungen keinen Einfluß auf die gewinngünstigste Produktionsmenge. Dadurch, daß der Unternehmer also sein Marktverhalten nicht ändert, kann der Vorteil, der mit einem derart begünstigten Kredit verbunden ist, auch nicht an andere Marktteilnehmer weitergeschwemmt wer-

1) Vergleiche die Ausführungen im ersten Kapitel, Seite 19

den, sondern bleibt dem Empfänger ebenso wie der verlorene Zuschuß erhalten. Die Überlegungen wären unvollständig, würde man nicht die Tatsache miteinbeziehen, daß die Aufbringung der für die Subventionen notwendigen Mittel zwangsläufig zu einem Hemmnis für die gesamtwirtschaftlich durchaus erwünschte Strukturänderung wird, da die Wachstumsindustrie die "Notstandsindustrie" durch ein entsprechend hohes Steueraufkommen finanzieren muß.

3. Ertrags- und Einkommenswirkungen

Die Untersuchung der Preis- und Marktwirkungen hat für die Defizitsubvention gezeigt, daß sie - gleichgültig in welcher Marktsituation sich der Unternehmer befindet - den Empfänger nicht zu einer Änderung seines kurzfristigen Marktverhaltens anregen, wodurch die Subvention nicht fortgeschwemmt wird, sondern den Verlust vermindert oder ganz ausgleicht. Es sei nochmals wiederholt, daß eine Defizitsubvention gewährt wird, weil der Betrieb mit Verlust abgeschnitten hat und der Staat sich veranlaßt sieht, diesen Verlust, der mit einer Reduzierung des Unternehmereinkommens einhergeht, durch einen Zuschuß auszugleichen, ohne damit Einfluß auf die Unternehmerdispositionen nehmen zu wollen.¹⁾ Für eine Abschätzung der Ertrags- und Einkommenswirkungen kommt es entscheidend darauf an, inwieweit der entstandene Verlust durch die Subvention ausgeglichen wird und ob die öffentliche Hand in Wiederholungsfällen ebenso bereitwillig subventioniert. Handelt es sich zum Beispiel um einen landwirtschaftlichen Betrieb, der durch Naturkatastrophen Ernteschäden erleiden

1) Vergleiche die Ausführungen im ersten Kapitel, Seite 16 ff.

hat und dadurch für das Wirtschaftsjahr einen Verlust erleidet, so wird eine Verlust-Ausgleichs-Subvention - vorausgesetzt, daß die Schäden und damit die Ertragsausfälle möglichst genau geschätzt werden - die Wirkung haben, daß der Landwirt in seinen Dispositionen so tun kann, als ob nichts geschehen wäre. Die Subvention wird es ihm also erlauben, hinsichtlich seiner Anbau-, Reparatur- oder Investitionsüberlegungen den entstandenen Verlust zu ignorieren. Er kann sich von denselben Überlegungen leiten lassen, wie wenn das Wirtschaftsjahr erfolgreich gewesen wäre. Dies gilt auch in bezug auf das Unternehmereinkommen, das heißt, die Entscheidung über die Verwendung des Unternehmereinkommens - Konsum oder Sparen - wird nicht tangiert. Hierin nun liegen zwei Wesensmerkmale der Defizitsubvention. Einmal kann dieser Staatseingriff als neutral bezeichnet werden, weil er keine Verhaltensänderung des Unternehmers erzwingt; er setzt den Empfänger in den Stand, so zu handeln, wie er sich entscheiden würde, wenn das Einkommen Ergebnis seiner wirtschaftlichen Tätigkeit wäre und nicht staatlicher Umverteilung. Zum anderen bedeutet die Subvention die Übernahme des bei jeder Teilnahme am Wirtschaftsprozeß vorhandenen unternehmerischen Risikos. Nun kann gerade diese Risikoübernahme im wohlverstandenen Interesse der Volkswirtschaft liegen, etwa wenn durch Naturkatastrophen regional die Ernte oder große Teile von ihr vernichtet wurden und die betroffenen Betriebe sich stark verschulden müßten, weil sie nicht über genügend eigene Mittel verfügen, um die durch den Verlust entstandene Liquiditätsklemme zu überbrücken. Nach zwei oder drei derartigen Mißernten wäre der Betrieb unter Umständen gezwungen, ganz aus dem Markt zu scheiden. Problematisch wird die Risikoübernahme, wenn nach ihr von seiten der Inter-

essenten immer dann gerufen wird, wenn die Gewinne nicht ganz den Erwartungen entsprechen. Dann wird das marktwirtschaftlich bedingte Unternehmerwagnis auf die Allgemeinheit abgewälzt. Diese negative Auswirkung der Defizitsubvention tritt dann zutage, wenn ihre Gewährung nicht auf die Fälle beschränkt bleibt, in denen der Verlust außerhalb des kalkulierbaren Risikos liegt, wie das bei Naturkatastrophen der Fall ist. Wenn Betriebsverluste hingegen durch eine Veränderung der Nachfrage entstehen und die öffentliche Hand deckt diese Verluste über einen längeren Zeitraum durch Subventionen, so besteht die Gefahr, daß der Wettbewerbsgedanke erlahmt und der Unternehmer keine eigenen Anstrengungen macht, sich der veränderten Nachfragesituation anzupassen. Die Defizitsubvention wirkt dann einer Kapazitätsverringerung und einem Umbau der Produktionsmittelkombination entgegen.

Die Sicherheit, mit der ein Unternehmer öffentliche Zuschüsse im Falle eines Betriebsverlustes erwartet, kann auch dazu verleiten, in der Dimensionierung der zum Einsatz kommenden Produktionsfaktoren das rechte Maß zu verlieren und eine aufwendige Wirtschaftsführung zu betreiben. Diese Möglichkeit kann leicht bei Betrieben der öffentlichen Hand eintreten, bei denen auf Grund ihrer Eigentumsverhältnisse der Staat auftretende Verluste ausgleichen muß. Andererseits kann die öffentliche Hand die negativen Wirkungen der Defizitsubventionen dadurch vermeiden, daß sie in den Fällen, in denen Betriebsverluste infolge einer Nachfragestrukturveränderung entstehen, die Initiative der Unternehmer beflügelt, indem sie die Subventionsbeträge von Jahr zu Jahr absolut - nicht prozentual zum entstandenen Verlust vermindert und dies entsprechend früh genug zu erkennen gibt.

Man kann hierzu einwenden, daß das steigende Subventionsvolumen allgemein diesen Gedanken ad absurdum führe; das schließt allerdings nicht aus, daß der öffentlichen Hand Mittel und Wege offen stünden, die negativen Wirkungen der Defizitsubvention, die eben hauptsächlich in einer Lähmung der Initiative zu sehen sind, weitgehend auszuschalten.

Gewährt die öffentliche Hand anstelle eines verlorenen Zuschusses einen Kredit zur Überbrückung der beim Betriebsverlust entstandenen Liquiditätsschwierigkeiten, so sind keine Ertrags- und Einkommenswirkungen zu erwarten, da ein echter Kredit lediglich als Finanzierungsmittel anzusehen ist und kein Bestandteil des Ertrages ist. Ein Kredit wird im Falle eines Betriebsverlustes, der die Hilfe der öffentlichen Hand erforderlich macht, jedoch überwiegend unangebracht sein, da es darauf ankommt, einen Ausgleich für den Substanzverlust des Unternehmens zu gewähren. Deswegen besteht die Gefahr, daß ein derartiger Kredit schon mit der Absicht gegeben wird, ihn nicht zurückzufordern und daß mehr aus politischen oder optischen Gründen dieser Hilfe nicht der richtige Name "Zuschuß" gegeben wird. Diese Kredite können nach Ablauf einer gewissen Zeit entweder in verlorene Zuschüsse oder staatliche Beteiligungen umgewandelt werden. Dabei werden die für Zuschüsse ermittelten Ertrags- und Einkommenswirkungen umso eher auch bei Krediten eintreten, je mehr dem Empfänger die Absicht der öffentlichen Hand bekannt wird, diesen Kredit einfrieren zu lassen. Der auf diese Weise begünstigte Unternehmer braucht seine Dispositionen nicht zu ändern gegenüber der Situation, daß der Ertrag das Ergebnis seiner wirtschaftlichen Tätigkeit wäre. Mit wiederholter Kreditgewährung tre-

ten dann die gleichen negativen Wirkungen auf, wie sie bei häufiger Zuschußgewährung beschrieben wurden. Wird der Kredit jedoch in eine Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand umgewandelt, so treten abweichende Wirkungen auf, da die Betriebsführung nun auf die Interessen der öffentlichen Hand abgestimmt wird, wodurch eine Änderung der Zielsetzung des Unternehmens eintreten kann, besonders wenn es sich um ein Monopolunternehmen handelt. Unter Umständen kann die Überführung des Kredits in eine Öffentliche Beteiligung im weiteren Verlauf zur Quelle ständiger Betriebszuschüsse werden, wenn es nicht gelingt, die Eigenwirtschaftlichkeit des Unternehmens wieder herzustellen. Diese Folgen gehen aber bereits über die Ertrags- und Einkommenswirkungen hinaus.¹⁾

1) Vergleiche hierzu auch die Ausführungen im dritten Kapitel, Ziffer IV, Seite 172

III WIRKUNGEN DER KOSTENTRÄGER-SUBVENTIONEN

Subventionen, die an die Herstellung bestimmter Güter gekoppelt sind, gehören zu den ältesten Formen der Subventionspolitik. Sie können als Lieferprämie effektiv an den Hersteller gezahlt werden oder bestehen aus dem staatlichen Verzicht auf eine Abgabe oder Steuer, die bei der Herstellung dieser Güter normalerweise erhoben würde. Sie treten ebenso im staatlich garantierten Abnahmepreis beim Verkauf der Erzeugnisse für eine Branche auf wie im individuell gewährten Preis für einen öffentlichen Auftrag. Von diesen verschiedenen Formen der Kostenträger-Subventionen gehen teilweise gleichartige, teilweise auch verschiedene Wirkungen aus, worauf im folgenden eingegangen wird.

1. Informationswirkungen

Besteht die Subvention darin, daß für die Herstellung gewisser Produkte eine Prämie gezahlt oder der Absatz dieser Produkte steuerlich begünstigt wird, so tritt das finanzielle Ausmaß dieser Maßnahmen in Erscheinung. Entweder muß ein entsprechender Betrag im Etat ausgewiesen werden, was der zu fordernden Publizität am nächsten kommt, oder Parlament und Ausschüsse, die über derartige Maßnahmen beraten, müssen sich über den auf diese Weise eintretenden Steuerausfall im klaren sein, eine Forderung, die jedoch häufig nicht erfüllt wird. Keine genügende Publizität tritt in den Fällen auf, in denen den Herstellern gewisse Mindestverkaufspreise staatlich garantiert und dadurch realisiert werden, daß auch Angebotsmengen aus dem Ausland durch staatliche Stellen hereingenommen

und in ihren Auswirkungen auf das Preisniveau neutralisiert werden. Den staatlichen Stellen, zum Beispiel den Einfuhr-Vorratsstellen, wachsen auf diese Weise aus dem Ankauf billigerer Auslandsware Abschöpfungsbeträge zu, die sie zur Begleichung der garantierten Mindestpreise an die inländischen Erzeuger verwenden. Auf diese Weise werden Beträge saldiert, und das echte Ausmaß der finanziellen Begünstigung sowie der finanziellen Belastung der Steuerzahler, die infolge der mit der staatlichen Intervention verknüpften Kosten - Verwaltungs- und Lagerungskosten etc. - erheblich auseinanderklaffen können, wird nicht erkennbar.

Subventionen, die an öffentliche Aufträge geknüpft werden, entbehren in noch stärkerem Maße der Publizität, da allenfalls bekannt wird, daß gewisse Unternehmer, zum Beispiel Betriebe von Vertrieben, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bevorzugt werden. Es fehlt aber in der Regel eine Vorstellung über die Höhe der auf diese Weise gewährten Subventionen, da die Öffentlichkeit keine Vergleichsmöglichkeit hat mit den Preisen anderer Anbieter.

Die Tatsache, daß die Subvention an Produkte gekoppelt wird, darf nicht die Zielsetzung der Maßnahme vergessen lassen, wonach entweder Hersteller oder Abnehmer begünstigt werden sollen und die Produktgebundenheit lediglich ein Zeichen der Subventionstechnik ist. In der öffentlichen Diskussion über derartige Maßnahmen bestreiten daher auch häufig die beiden Marktparteien, daß sie die Nutznießer seien, wohingegen die "Subventionswürdigkeit" einzelner Produkte heftig diskutiert wird. Die In-

formationswirkung wird in solchen Situationen bewußt abgelenkt.

Für produktbezogene Subventionen sind zwei Informationswirkungen typisch. Die Rechtfertigung derartiger Interventionen wird vor der Öffentlichkeit oft mit dem Hinweis darauf angetreten, daß es sich bei den "begünstigten Produkten" um solche handele, die einer breiten Verbraucherschicht zugute kämen und daß durch die Subventionierung Preissteigerungen vermieden würden. Hier besteht die Gefahr, die Subventionierung einzelner Erzeugnisse oder Erzeugnisgruppen als Gradmesser für eine soziale Wirtschaftspolitik zu mißbrauchen. Gerade in den Zeiten einer falsch verstandenen Preisstabilisierungspolitik - falsch, weil sich das Augenmerk auf stabile Einzelpreise richtet - besteht die Gefahr, den Kreis dieser subventionierten Produkte allmählich auszuweiten, und so ein Anwachsen der Subventionslast zu provozieren. Gleichzeitig erlahmt die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber diesen Begünstigungen, wenn sie, gekoppelt an "lebensnotwendige" Produkte, sozialpolitisch verbrämt werden. - Die andere Eigenheit der Produktbezogenheit besteht darin, daß die Hersteller einen Einfluß darauf nehmen können, die Subvention an sich zu ziehen, indem sie ihr Produktionsprogramm möglicherweise auf die "begünstigten" Artikel ausrichten. Diese Wirkung kann durchaus erwünscht sein, etwa wenn die Subvention an Erzeugnisse bestimmter Qualitätsstufen gekoppelt wird, so daß die öffentliche Hand durch genügende Hinweise eine Qualitätsverbesserung der betreffenden Produkte anregen kann, wie die Prämie für Milchlieferrungen aus TBC-freien Viehbeständen gezeigt hat.

In vielen anderen Fällen wird die Informationswirkung negativ beurteilt werden müssen, so wenn Unternehmern die Herstellung gerade dieser Produkte durch die Subvention besonders rentabel erscheint und sie deswegen eine gewisse Substitution ihres Produktionsprogramms erwägen, obwohl die Subvention vielleicht nur für eine bestimmte Unternehmergruppe gedacht war - zum Beispiel für Betriebe in Zonenrandgebieten -, man sie aber aus technischen Gründen an einzelne Produkte dieser Unternehmer gekoppelt hat. Wird die Subvention nicht so sehr an einzelne Produkte als vielmehr an einen bestimmten Absatzweg gebunden, so wird das Bekanntwerden dieser Vergünstigung nicht nur bei den Unternehmern Überlegungen veranlassen, möglicherweise diese Absatzwege - zum Beispiel den Export - zu forcieren, sondern kann auch zu Gegenmaßnahmen Veranlassung geben. So können Exportprämien die Einfuhrländer veranlassen, diese Vorteile des ausländischen Unternehmers durch Zollerhöhungen oder andere Maßnahmen auszuschalten. Im weiteren Verlauf ist dann möglicherweise eine Trübung des wirtschaftlichen und gar politischen Verhältnisses zwischen den betreffenden Ländern die Folge. Der wirtschaftliche Effekt einer derartigen Exportprämie kann dabei sogar unberücksichtigt bleiben. Allein das Bekanntwerden solcher Subventionen löst im Ausland Mißfallen und eventuell Gegenmaßnahmen aus.

Bei den mit Verlust wirtschaftenden Unternehmen wird stets die Informationswirkung darauf hinauslaufen, daß diese Unternehmen ihr Marktverhalten darauf einrichten, in den Genuß der Subventionsbeträge zu kommen. Ob der mit Gewinn arbeitende

Unternehmer durch das Bekanntwerden der Subvention sich zu einer Änderung seines seitherigen Marktverhaltens entschließt, ist davon abhängig, ob die Subvention groß genug ist, so daß eine Änderung seines Verhaltens ihm einen größeren Gewinn verspricht. Im allgemeinen werden Subventionen nur für einige im Unternehmen hergestellte Produktarten gewährt, so daß ein mit Gewinn wirtschaftender Betrieb sich beispielsweise zu einer Änderung seines Fertigungsprogrammes - also der bevorzugten Produktion der subventionierten Kostenträger auf Kosten anderer nicht-subventionierter Erzeugnisse - nur entscheiden wird, wenn er den Absatz der subventionierten Produkte günstig einschätzen zu können glaubt. Wenn dieser Absatz sich auch künftig nach den Gesetzen des Marktausgleichs vollzieht - die öffentliche Hand also keinen festen Abnahmepreis vorgesehen hat -, so mahnt den Unternehmer das zu einer gewissen Vorsicht. Wird der natürliche Marktausgleich ausgeschaltet, wie das für die staatlich garantierten Mindestpreise zutrifft, so kann der Unternehmer seine subventionsbedingten Produktionsüberlegungen praktisch ohne Rücksicht auf die Absatzlage anstellen. Man wird damit unterschiedliche Preis- und Marktwirkungen erwarten können.

2. Preis- und Marktwirkungen

a) Wirkungen auf den Absatzmärkten

Hat die öffentliche Hand beschlossen, die Gewährung von Vergünstigungen an die Erstellung bestimmter Güter zu knüpfen, so fließen den Produzenten liquide Mittel zu, deren Höhe von ihnen beeinflussbar ist. Da der Subventionsbetrag auf eine Produkt-

einheit bezogen wird, bedeutet das eine Verminderung der variablen Kosten; denn ob beispielsweise dem Landwirt beim Verkauf eines Doppelzentners Kartoffeln bestimmten Stärkegehaltes an eine öffentliche Vorratsstelle hierfür neben dem "normalen" Verkaufserlös noch eine Qualitätsprämie gezahlt wird oder ob ein Unternehmer für die Lieferung eines Gutes keine Umsatzsteuer zu bezahlen braucht, beide Fälle wirken wie eine Verminderung der Gestehungskosten pro Einheit. Betrachtet man die Stückkostenkurve derart subventionierter Produktgruppen, so liegt sie in jedem Punkt der Ausbringung um den Subventionsbetrag unter der bisherigen Stückkostenkurve. Als Entlastung der variablen Kosten vermindert die produktgebundene Subvention auch die Grenzkosten, die als bei jeder Produktionsmengenänderung auftretende zusätzliche - also variable - Kosten definiert sind, so daß die neue Grenzkostenkurve ebenfalls in jedem Punkt der Ausbringung um den Subventionsbetrag unter der ursprünglichen Grenzkostenkurve liegt. Die Einflußnahme der Subvention auf diese Kostenverläufe ist entscheidend, da diese mit der Entwicklung der Grenzerlöse das Marktverhalten der Unternehmer bestimmen.¹⁾ Betrachten wir im folgenden die Wirkungen, die von den einzelnen produktgebundenen Subventionsgruppen ausgehen.

a)₁ Prämien ohne administrativen Eingriff
in die Preisbildung

Steht der die Subvention erhaltende Unternehmer

1) Über die Einschränkungen, die wir zu einer schematisierten Festlegung des unternehmerischen Handelns gemacht haben, vergleiche die Ausführungen zum zweiten Kapitel, Seite 60 f.

im Wettbewerb mit anderen Betrieben um den Absatz seiner Erzeugnisse, so ist der erzielbare Preis ein Datum in seinen Absatzüberlegungen. Lediglich seine Angebotsmenge und seine Kostengestaltung lassen ihm Spielraum für eine Veränderung seines Betriebsgewinnes. Wir hatten bereits zwei typische Kostenverläufe kennengelernt: Im allgemeinen gilt für den landwirtschaftlichen Betrieb das Ertragsgesetz mit dem daraus abzuleitenden u-förmigen Verlauf der Grenzkostenkurve, während für den industriellen Betrieb der lineare Gesamtkostenverlauf mit der daraus abzuleitenden waagrecht verlaufenden Grenzkostenkurve als typisch anzusehen ist. Wenn der landwirtschaftliche Betrieb einen möglichst großen Gewinn erwirtschaften möchte, wird er im Prinzip seine Bebauung so weit forcieren, bis seine Grenzkosten gleich dem erzielbaren Preis sind, während der industrielle Betrieb seine Produktion bis zur Kapazitätsgrenze ausdehnen kann, da seine Grenzkosten infolge des linearen Gesamtkostenverlaufs immer parallel zur Preisgeraden verlaufen, und zwar unterhalb der Preisgeraden, wenn überhaupt ein Gewinn erzielt werden soll. Infolge dieses unterschiedlichen Kostenverlaufs sind auch verschiedene Reaktionen der Unternehmer auf produktabhängige Subventionen zu erwarten.

Erhält der Landwirt "zur Aufbesserung seiner Erlöse" für einzelne Produkte eine Prämie, zum Beispiel die Roggenlieferprämie, oder für Produkte einer bestimmten Güte eine sogenannte Qualitätsprämie, so bedeutet dies, daß der Grenzerlös höher geworden ist und damit die Gleichheit von Grenzerlös und Grenzkosten für diese Produkte bei einer

größeren Produktionsmenge erzielt wird. Wenn der Subventionsbetrag pro Erzeugniseinheit überhaupt ins Gewicht fällt, wird der Landwirt die Produktion dieser Güter ausdehnen, und zwar im Rahmen seines Betriebsmittelbestandes, unter Umständen auch im Wege der Substitution anderer, nicht subventionierter Produkte. Völlig gleichgerichtet ist die Wirkung, wenn eine produktabhängige Subvention nicht als Erhöhung des Grenzerlöses - also als Lieferprämie -, sondern als Verminderung der Grenzkosten - zum Beispiel als Umsatzsteuerbefreiung - gewährt wird; auch in diesem Fall wird die Gleichheit von Grenzkosten und Grenzerlös bei einer erhöhten Produktionsmenge gegenüber der Ausgangssituation erreicht. In all den Fällen, in denen Betriebe sich einer u-förmig verlaufenden Grenzkostenkurve gegenübersehen, wird es zu einer Ausweitung der Erzeugung der subventionierten Produkte kommen. Darüber hinaus kann es noch zu einer Substitution der nichtbegünstigten Produkte durch die begünstigten kommen, da der Stückgewinn bei diesen Erzeugnissen durch die Subvention möglicherweise größer wird als bei den anderen Gütern, die dieser Betrieb zu produzieren in der Lage ist, so daß auch von dieser Seite eine Anregung zur verstärkten Produktion der begünstigten Güter kommt.

Die Subventionierung industrieller Produkte führt nicht gleichermaßen zu einer ebenso großen Produktionsausweitung. Arbeitet das Unternehmen - wie es für den Industriebetrieb als typisch angesehen werden kann - mit linearen Gesamtkosten, so liegt die Produktionsmenge, die den größten Gewinn verspricht, an der effektiven Kapazitätsgrenze. Eine

Erhöhung des Grenzerlöses durch eine Prämie oder eine Verminderung der Grenzkosten, zum Beispiel infolge einer Umsatzsteuerbefreiung, bedeutet daher für das Unternehmen keine Veränderung seiner gewinnungünstigsten Produktionsmenge, so daß hiervon auch keine Anregung zur Produktionsausweitung ausgeht. Die Subvention pro Erzeugnis bringt jedoch einen zusätzlichen Stückgewinn, so daß sie zu einer Änderung des Produktionsprogrammes anregt, indem versucht wird, nicht-begünstigte Erzeugnisse durch die subventionierten zu ersetzen. Insoweit kommt es dann auch zu einer verstärkten Ausbringung der prämierten Güter.

Inwieweit diese Substitutionswirkung eintritt, ist von der Betriebsstruktur abhängig und davon, ob begünstigte und nicht begünstigte Erzeugnisse produktionstechnisch verwandt sind sowie davon, daß der Stückgewinn plus Subvention bei den begünstigten Produkten größer ist als der Stückgewinn der nicht subventionierten Güter. Vielfach wird es gerade dem Industriebetrieb nicht möglich sein, eine Änderung des Produktionsprogrammes vorzunehmen, weil es seine technische Ausrüstung nicht zuläßt.

Trotzdem kann man feststellen, daß in der Wettbewerbssituation eine produktgebundene Subvention die Unternehmer zu einer Ausdehnung ihrer Produktion dieser Güter veranlaßt, sei es direkt, sei es über die Substitution anderer Erzeugnisse. Diese Ausdehnung erfolgt zunächst im Rahmen der vorhandenen Kapazität. Ob es darüber hinaus zu Kapazitätserweiterungen kommt, ist bei dieser Subventionsform abhängig von der Nachfrageentwicklung und

davon, ob der Unternehmer mit einer langfristigen Subventionierung dieser Produkte rechnen zu können glaubt, was im wesentlichen von seiner Erfahrung über die Interventionsfreudigkeit des Parlaments für seine Produkte in ähnlichen vergangenen Situationen abhängt.

Wenn die öffentliche Hand bei den produktgebundenen Subventionen keine Vorschriften über die Verkaufspreise erläßt, so findet die angeregte Produktionssteigerung ihr Regulativ in der Nachfrage. Je nach der Preiselastizität der Nachfrage wird eine Mehrproduktion, zu der sich alle diese Güter erstellenden Betriebe veranlaßt sehen, nur zu mehr oder weniger großen Preisabschlägen abgesetzt werden können. Vor diese Situation sehen sich beispielsweise die landwirtschaftlichen Betriebe gestellt. Die Nachfrage nach den Grundnahrungsmitteln ist relativ unelastisch, so daß von einem gewissen Marktsättigungspunkt an eine Mehrproduktion selbst zu stark reduzierten Preisen kaum absetzbar ist. Sollten sich die Betriebe über diese Nachfragesituation nicht im klaren sein, so werden die Einzelbetriebe durch die Subvention zu einer Produktionsausweitung veranlaßt, die insgesamt die erzielbaren Erlöse schmälert, so daß die Subventionsbeträge an die Abnehmer fortgeschwemmt werden. Ist die Preiselastizität der Nachfrage größer, so kann bereits eine geringe Preisreduzierung den Absatz der Mehrproduktion garantieren; in diesen Fällen wird der überwiegende Teil des Subventionsbetrages dem Hersteller bleiben. Wichtiger noch dürfte der Fall sein, daß die Unternehmer bei unvermindertem Preis versuchen, die Mehrproduktion durch Erschließen neuer Käufer-

schichten abzusetzen. Die Subvention wird dann mehr oder weniger zur Finanzierung zusätzlich auftretender Vertriebskosten verwendet, so daß dem Subventionsempfänger ein zusätzlicher Gewinn kaum aus den Subventionsbeträgen, dafür möglicherweise aus einer Kostendegression entsteht, wohingegen die Nutznießer der Subvention die Auftragnehmer der Subventionsempfänger werden, zum Beispiel Werbeagenturen oder Lieferanten von höherwertigen Verpackungsmitteln oder Handelsvertreter etc.

Versucht die öffentliche Hand, durch die Subvention den Absatz in eine gewisse Richtung zu lenken, wie beispielsweise den Export schlechthin, so wird es je nach Nachfragesituation auf dem In- und Auslandsmarkt entweder nur zu einer Umschichtung des Absatzes kommen - zum Beispiel wenn die Inlandsnachfrage relativ schwach ist - oder zu einer vermehrten Produktion, die auf den Auslandsmärkten abgesetzt werden soll. Die Exportsubventionen werden nun bereits mit der Zielsetzung gegeben, daß der Produzent dadurch auf die Einkalkulation gewisser Kostenbestandteile, zum Beispiel der Umsatzsteuer, verzichten und so zu einem niedrigeren Preis als vorher anbieten kann. Nutznießer der Subvention ist daher streng genommen der ausländische Abnehmer, wenn auch der inländische Unternehmer indirekt dann weitere Vorteile genießt, wenn er durch die Ausweitung seiner Produktionsmöglichkeiten zusätzliche Gewinne infolge eintretender Kostendegressionen erwirtschaftet. Oft werden als Gegenmaßnahmen zu derartigen Exportsubventionen Einfuhrzölle vom Ausland erhoben mit der Folge, daß die Staatskassen des Auslandes Nutznießer der Subventionen werden. Werden zwischenzeit-

lich die Kapazitäten der inländischen Unternehmer auf Grund des durch die Subvention lukrativ erscheinenden Auslandsgeschäftes vergrößert, so kann das bei entsprechend starker Interessentenvertretung zu neuerlichem Subventionsbegehren führen.

Treten die gleichen Preiswirkungen bei einem Unternehmen ein, das seine Erzeugnisse auf einem monopolistischen Markt absetzt? Zunächst gilt auch für einen derartigen Unternehmer, daß er seinen größten Gewinn erwirtschaftet, wenn er für die letzte Produktionseinheit ebensoviele zusätzlichen Erlös erzielt, wie er für ihre Herstellung an zusätzlichen Kosten aufwenden muß. Während jedoch ein Unternehmer in der Wettbewerbssituation mit einem gegebenen Preis rechnen kann und damit gleichbleibende Grenzerlöse erzielt, sieht sich ein Monopolist abnehmenden Grenzerlösen gegenüber. Daraus folgt, daß für ihn - gleichgültig ob er mit unterschiedlichen oder gleichbleibenden Grenzkosten produziert - stets eine Absatzmenge existiert, bei der Grenzkosten und Grenzerlös einander gleich sind. Werden die Grenzkosten infolge einer Mengenprämie gesenkt, so entsteht für den Monopolbetrieb eine neue gewinnmaximale Absatzmenge, da bei der seitherigen Produktionsmenge nunmehr die Grenzerlöse größer als die Grenzkosten sind und eine Ausdehnung der Produktion den Gewinn zu vergrößern verspricht. Im Monopolfall regt die produktgebundene Subvention also unabhängig vom Verlauf der Grenzkosten zur Produktionsausweitung an. Gelingt es nicht, mit Hilfe des absatzwirtschaftlichen Instrumentariums neue Nachfrage zu erschließen, so kann die vergrößerte Produktion

nur zu verminderten Preisen abgesetzt werden. Dabei ist das Maß der Preisreduzierung abhängig von der Preiselastizität der Nachfrage. Auch hier gilt, daß nur in Höhe der Preisreduzierung die Subvention an die Abnehmer fortgeschwemmt wird, was jedoch nicht ausschließt, daß der Unternehmer infolge der Produktionsausweitung zu einem größeren Gesamtgewinn auf Grund einer günstigeren Auslastung des Produktionsapparates kommt. Gelingt es, durch entsprechende Vertriebsmethoden neue Nachfrage zu gewinnen, so können die zusätzlichen Verkaufsanstrengungen Kosten bis in Höhe des Subventionsbetrages verursachen, und trotzdem wird dann dem Unternehmer noch ein höherer Gesamtgewinn entstehen als in der Ausgangslage. Als indirekte Nutznießer der Subventionen sind in diesem Fall die Faktoren anzusehen, die eine Verschiebung der Nachfragekurve ermöglicht haben, also beispielsweise Werbeagenturen, Handelsvertreter etc.

Als gemeinsame Wirkung der Mengenprämie kann man also - gleichgültig in welcher Absatzmarktsituation sich der Subventionsempfänger befindet - eine Anregung zur Produktionsausweitung feststellen. Die Intensität dieser Anregung ist - abgesehen von der Höhe der Subvention - abhängig von der Angebots- und Nachfrageelastizität. Differieren die Grenzkosten für verschiedene Ausbringungsmengen wenig, so ist der Anreiz, bei einer Entlastung der Grenzkosten die Produktion auszudehnen, umso größer. Dagegen macht eine Verringerung der Grenzkosten mittels Subvention, wenn jene mit zunehmender Produktion schnell ansteigen, nur eine kleine Absatzausdehnung möglich, bis wiederum die Grenzkosten dem Grenzerlös gleich sind. Da die Grenzko-

stenkurve gleichbedeutend mit der betriebsindividuellen Angebotskurve ist,¹⁾ kann man auch sagen, daß die produktabhängige Subventionsform bei einer flach verlaufenden - also "elastischen" - Angebotskurve eine relativ große Produktionsausweitung hervorruft und umgekehrt die Produktionsausweitung umso geringer ist, je steiler die Angebotskurve verläuft. Typisch für diese Subventionsform ist weiter, daß die Produktionsausdehnung ihr Regulativ in der marktgerechten Nachfrage findet. Ist die Preiselastizität der Nachfrage relativ groß, so wird eine größere Produktionsmenge vom Markt schon bei geringen Preisnachlässen aufgenommen, wohingegen bei einer geringen Elastizität selbst unter größeren Preiszugeständnissen nur eine kleine Umsatzausweitung möglich wird. Daher wird der Subventionsanteil, der an die Abnehmer fortgeschwemmt wird, umso größer, je unelastischer die Preiselastizität der Nachfrage ist. Aus dieser Tatsache haben einige Autoren - zum Beispiel Küng - den Schluß gezogen, der Subventionsempfänger habe nur dann einen zusätzlichen Gewinn durch die subventionierte Mehrproduktion, wenn die Preiselastizität der Nachfrage größer als 1 sei, das heißt, solange die relative Mengenänderung größer als die relative Preisänderung sei.²⁾ In dem Augenblick, in welchem aber die relative Preisänderung größer als die relative

1) Vergleiche hierzu Erich Gutenberg, Grundlagen..., Zweiter Band, a. a. O., Seite 225.

2) Emil Küng, a. a. O., Seite 105: "Hier (gemeint ist, wenn die Nachfrageelastizität gleich eins ist, der Verf.) wird mit dem Mittel der Umsatzausweitung, das ja durch die Subvention angestrebt wird, für die Produzenten nichts zu erreichen sein, denn das Einkommen, das sie vom Markt her beziehen, variiert nicht."

Mengenänderung sei, könne der Unternehmer keinen zusätzlichen Gewinn erwirtschaften. Diese Aussage ist für die Erlösentwicklung richtig. Über die Gewinnermittlung lassen sich indessen nur Aussagen treffen, wenn man die Kostenstruktur mit in die Betrachtung einbezieht. Die Kosten aber sind durch die Subventionierung gesenkt worden. Damit entsteht für den Unternehmer ein insgesamt höherer Gewinn (oder verminderter Verlust, wenn er trotz Subventionen seine Kosten nicht decken kann), und zwar auch wenn die Preiselastizität der Nachfrage relativ schwach ist; lediglich im theoretischen Grenzfall der völlig starren Nachfrage erzielt der Unternehmer durch die Subvention keinen zusätzlichen Gewinn.

Die Preiselastizität der Nachfrage ist - abgesehen von der absoluten Preishöhe - produktbezogen. So sind die Güter des täglichen Bedarfs relativ preisunelastisch in der Nachfrage. Sollen ihre Produzenten durch eine produktbezogene Subvention unterstützt werden, so dürfte diese Maßnahme kaum Erfolg haben, da eine angeregte Mehrproduktion nur zu stark herabgesetzten Preisen verkäuflich wäre. Dagegen zeichnen sich die Luxusgüter und auch schon die Güter des gehobenen Lebensstandards durch eine große Preiselastizität der Nachfrage aus, so daß eine geringe Verminderung des Verkaufspreises den Absatz einer größeren Produktionsmenge ermöglicht; den Produzenten dieser Güter würde eine produktgebundene Subvention demnach weitgehend erhalten bleiben. Hier liegt das Problem dieser Subventionswirkungen: Man könnte daran denken, daß es noch am ehesten "volkswirtschaftlich gerechtfertigt" wäre, die Produzenten lebensnotwen-

diger Güter zu subventionieren. Aber gerade bei ihnen kann diese Subventionsform nur zu einem sehr geringen Erfolg führen.

Neben der Preiselastizität ist für den Subventionserfolg ausschlaggebend, inwieweit eine Verschiebung der Nachfrage beeinflussbar ist. Wie wir festgestellt haben, erfordert die Weckung neuer Nachfrage, die eine Mehrproduktion zu unveränderten Preisen aufnehmen kann, den verstärkten Einsatz absatzwirtschaftlicher Mittel. Den Trägern dieser Funktionen werden dann die Subventionsbeträge zugeschwenmt; denn die Gewährung der Subventionen durch die öffentliche Hand setzte die Empfänger in den Stand, diese absatzwirtschaftlichen Instrumente einzusetzen. Inwieweit der Subventionsempfänger trotzdem noch einen zusätzlichen Gewinn aus der Maßnahme erzielt, kann nur aus einem Vergleich der Stückkosten des betreffenden Betriebes selbst gefolgert werden. Wenn die Stückkosten (inklusive Vertriebskosten etc.) um den genannten Subventionsbetrag höher sind, so ist dem Unternehmer von der Subvention zwar nichts geblieben, trotzdem ist der Gesamtgewinn höher, da die Differenz zwischen Stückkosten und Stückerlös nunmehr mit einer größeren Produktionsmenge multipliziert werden kann. Die wirtschaftlich sinnvolle Begrenzung der Produktionsausweitung wird dann erreicht, wenn die Stückkosten über die Subvention hinaus größer geworden sind und der verminderte Stückgewinn, multipliziert mit der größeren Produktionsmenge, gerade gleich dem Gesamtgewinn wird, der sich vor der Produktionsausweitung aus der Multiplikation von Stückgewinn und Ausbringungsmenge ergeben hatte.

a) 2. Prämien in Verbindung mit Höchstpreis-
vorschriften

Eine Subvention, die, an gewisse Produkte gebunden, den Unternehmen gewährt wird mit der Auflage, einen bestimmten Verkaufspreis nicht zu überschreiten, greift noch stärker in den Preisbildungsprozeß ein als die vorstehend beschriebene Produktsubvention. Derartige Prämien werden damit begründet, daß ohne sie die entsprechenden Produktpreise steigen würden, weshalb man zur Abschätzung ihrer Wirkungen die oft nicht leicht zu beantwortende Frage stellen muß, ob eine solche Produktpreiserhöhung tatsächlich eintreten würde oder ob nur eine starke Interessentenvertretung dies behauptet. Im letzten Falle bedeutet die Subvention erhöhte Erlöse für die begünstigten Erzeugnisse mit den produktionssteigernden Wirkungen, wie wir sie im vorstehenden Abschnitt kennengelernt haben.

Wären ohne staatliche Höchstpreisvorschriften Preiserhöhungen möglich gewesen, das heißt vom Markt respektiert worden, so ist es für die Abschätzung der Preis- und Marktwirkungen dieser Subventionen wichtig, die Ursachen und das Ausmaß der möglichen Preiserhöhung zu erkennen.

Ist die Nachfrage stärker gestiegen als das Angebot, so führt eine Preisreglementierung nicht zum Marktausgleich. Es dürfte auch fraglich sein, ob die produktionssteigernde Wirkung, die von erzeugnisgebundenen Subventionen in der Regel ausgeht, in einem solchen Falle eintritt, nachdem die steigende Nachfrage vor dem staatlichen Eingriff nicht bereits von sich aus zu einer Vergrößerung des An-

gebots anregen konnte. Auch die mit der Subvention ausgesprochene Preisfestlegung wird einer Anregung zur Produktionsausweitung entgegenwirken, weil sie wie eine Beschneidung der Gewinnaussichten wirken muß. Die Subventionen werden in einer derartigen Ausgangslage also kaum Preis- und Marktwirkungen auslösen, sondern als zusätzlicher Gewinn ins Einkommen des Produzenten fließen.

Die häufigste Ursache für "drohende" Preiserhöhungen, die durch Subventionen vermieden werden sollen, dürfte indes eine Verteuerung der Herstellung sein. In dieser Marktlage wurden beispielsweise die finanziellen Zuschüsse unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg den Herstellern von Grundstoffen und Nahrungsmitteln gewährt. Wenn die Produktprämie so gewährt wird, daß sie nicht größer als die eingetretene Kostenerhöhung ist, wird sie infolge der Preisfixierung ebenfalls nicht zu einer Angebotssteigerung anregen, da lediglich die Ausgangslage von Grenzkosten und Grenzerlös durch die Prämie wieder erreicht wird. Damit sind Preis- und Marktwirkungen nicht zu erwarten. Die Prämie wird vielmehr den Ertrag des Unternehmers erhöhen beziehungsweise den durch die Herstellkostenverteuerung verminderten Ertrag mehr oder weniger wieder auf die Ausgangslage zurückführen. Als Nutznießer der Subvention erscheinen so die Abnehmer, wenn die Produktionsverteuerung im anderen Fall über eine Preiserhöhung vom Produzenten an sie hätte weitergewälzt werden können, wie dies bei Erzeugnissen mit starrer Nachfrage möglich wäre. In der Abschätzung der Nachfragekonstellation liegt das Problem. Möglicherweise wäre bei einer Preiserhöhung die Surrogatkonkurrenz wirk-

sam geworden, oder die "drohende" Preiserhöhung wäre bei einer Zulassung ausländischer Konkurrenz nicht eingetreten. Die Abschätzung all dieser Zusammenhänge im vorhinein ist praktisch kaum möglich, so daß man auch nur mit großen Vorbehalten sagen kann, daß die Nichtsubventionierung zu einer Belastung der Abnehmer dieser Erzeugnisse führen würde - von der Aufbringung der Mittel für derartige Subventionen einmal abgesehen.

Die in Verbindung mit einer Höchstpreisvorschrift gewährte Subvention wird so vor allem die momentane Preis- und Marktsituation zementieren, ohne die Ursachen für das Marktungleichgewicht zu beseitigen mit der Folge, daß nach Ablauf einer gewissen Zeit die Preiserhöhung nachgezogen wird oder höhere Subventionen gewährt werden müssen.

a) 3 Mindestpreisgarantien

Mindestpreisgarantien werden dadurch wirksam, daß die öffentliche Hand sich verpflichtet, bestimmte durch Gesetz näher bezeichnete Güter von den Herstellern zu einem vorher fixierten Preis anzukaufen, falls dieser Preis auf dem Markt nicht erzielt werden kann.¹⁾ Daraus geht hervor, daß der Mindestpreis wie ein zusätzlicher Erlös pro Erzeugniseinheit wirkt und damit unabhängig von der Marktsituation eine Mehrproduktion anregt wie die Mengenprämie. Während jedoch bei der reinen Mengenprämie die Produktionsausdehnung ihre Begrenzung durch die Markt-Nachfrage findet, wird dem Produzenten im Falle einer Preisgarantie jede Ab-

1) Vergleiche die Ausführungen auf Seite 26 ff.

satzmenge abgenommen. Hierin liegt die besondere Gefährlichkeit derartiger Subventionen. Normalerweise sind fallende Preise ein Anzeichen dafür, daß das Angebot die Nachfrage zu übersteigen beginnt. In einer solchen Situation werden daher die Produzenten - können sie keine staatliche Hilfe erwarten - ihr Angebot nicht noch weiter vergrößern. Werden den Herstellern indes Mindestpreise von hohem Niveau garantiert, so sind fallende Marktpreise kein Signal mehr, das Angebot einzuschränken, weil ja nunmehr die Mindestpreise wirksam werden und die Höhe des betriebsindividuell zu erzielenden Gewinnes allein von der Menge abhängig ist, die man zu produzieren imstande ist und die die öffentliche Hand unbeschränkt aufnehmen muß. Bei diesen Subventionen muß es daher zu beträchtlichen Überproduktionen kommen, wie das Beispiel der landwirtschaftlichen Preisstützung deutlich macht. Will die öffentliche Hand die Mehrproduktion nicht ins Unermeßliche steigen lassen, muß sie zu Anbaubeschränkungen etc. greifen, das heißt, zu ausgesprochen zentralplanwirtschaftlichen Mitteln. Subventionen in Form von Mindestpreisen, die über dem Marktpreis liegen, verbleiben - da sie ex definitione nicht infolge Preisreduzierungen abfließen können - ganz dem Hersteller. Die Gesamthöhe dieser Subventionen für den Produzenten ergibt sich aus der Differenz zwischen Marktpreis und staatlich garantiertem Preis, multipliziert mit der Produktionsmenge. Dieser Betrag ist allerdings kaum richtig zu schätzen, da man infolge des staatlichen Eingriffs in die Preisbildung über den sonst erzielbaren Marktpreis nur Vermutungen anstellen kann.

Für die Preisstützung einzelner Produkte ist noch eine weitere Folgewirkung typisch. Weil die Produktionsmenge zu dem staatlich garantierten Preis auf dem freien Markt keinen Absatz findet, muß praktisch die öffentliche Hand als Käufer auftreten und die Lagerung dieser Produkte übernehmen. Ferner muß sie um den Absatz der Produktionsüberschüsse bemüht sein. Damit wird die öffentliche Hand zur Übernahme von Funktionen gedrängt, die ihr in einer marktwirtschaftlichen Ordnung wesensfremd sind; aus einer finanziellen Intervention - die jede Umverteilung des Sozialproduktes darstellt - wachsen ihr hierbei noch Marktfunktionen zu, wie sie die Lagerhaltung und der Absatz darstellen. In weiterer Konsequenz wird es der öffentlichen Hand nur dann möglich, die durch Preisgarantien gezüchtete Überproduktion abzusetzen, wenn sie die Einfuhr gleichartiger Produkte ebenfalls reglementiert und damit schrittweise zumindest für diese Erzeugnisgruppen das freie Spiel von Angebot und Nachfrage ersetzt durch einen zentralplanwirtschaftlichen Verteilungsprozeß. In der Bundesrepublik hat dies zur Errichtung der staatlichen Einfuhr- und Vorratsstellen geführt, die für die sogenannte "Marktordnung" der preisgestützten Erzeugnisse bis zum Inkrafttreten der EWG-Marktordnungen verantwortlich waren. Durch ein differenziertes System von Mengenbeschränkung und Einfuhrabgaben sowie Einfuhrzöllen wurden die Importe auf ein Preisniveau hinaufgeschleust, das dem staatlich erwünschten Preisniveau für inländische Erzeugnisse entsprach.¹⁾ Die zu diesem Preis nicht absetzbaren Mengen wurden entweder unter den den

1) Vergleiche hierzu im einzelnen Werner Boerckel, Einfuhr- und Vorratsstellen als Mittel der Agrarpolitik, Mainz 1958.

Produzenten garantierten Mindestpreisen ins Ausland exportiert oder mittels weiterer dirigistischer Eingriffe, wie Beimischungszwang etc., an die entsprechenden Verwendungsbetriebe zum erwünschten Preis verteilt.

Es ist naheliegend, daß diese weitreichenden zentralplanwirtschaftlichen Eingriffe erhebliche Kosten verursachen. Allein die sachgemäße Lagerung der durch Mindestpreisgarantien entfachten Überproduktion verschlingt nicht geringe Beträge; in den USA wurden die Lagerkosten für die Agrarüberschüsse auf täglich eine Million Dollar geschätzt. Weil der Absatz dieser Überschüsse wiederum nur zu Preisen möglich ist, die unter den Einkaufspreisen liegen, so folgt, daß die den Herstellern über den Marktpreisen hinaus gewährten Abnahmepreise nur ein Teil der Aufwendungen sind, die dem Staat und damit seinen Steuerzahlern durch eine langfristige Preisstützungsaktion entstehen. Nur dieser Teil jedoch - nämlich die Differenz zwischen "normalem" Marktpreis und staatlich garantiertem Abnahmepreis - ist als Nutzen für den Produzenten anzusehen; die Belastung der Steuerzahler und Verbraucher übersteigt diesen Nutzen jedoch erheblich. Das Betrübliche ist, daß damit kaum eine strukturelle Verbesserung erzielt wird.¹⁾

1) K. Kehrmann, "Zur Gestaltung einer europäischen Agrarpolitik", in Bremer Ausschluß für Wirtschaftsforschung, Bremen 1959, Seite 9, gibt folgende eindrucksvollen Zahlen zur Belastung des Verbrauchs allein für den Bereich der Getreidewirtschaft für 1957: "Es wurden seitens der deutschen Landwirtschaft rund 4 Millionen t Brotgetreide und 1,3 Millionen t Futter- und Industriegetreide verkauft. Rechnet man ... mit einer durchschnittlichen Einfuhrbelastung (=Differenz zwischen dem Wert an der Grenze und dem ... (Fortsetzung siehe umseitig)

a) 4 Subventionen bei öffentlichen Aufträgen

Der Staat benutzt seine Sachausgaben bisweilen dazu, seinen privaten Lieferanten Preisvorteile einzuräumen. Diese Praxis kann sich einmal daraus ergeben, daß sich Vergabebeamten von der abwegigen, aber einstweilen noch wirksamen wirtschaftspolitischen Vorstellung leiten lassen, daß öffentliche Aufträge ein geeignetes Mittel seien, "um in Verlegenheit befindliche Wirtschaftszweige über Wasser zu halten"¹⁾ - was der wirtschaftspolitischen Konzeption der Regierung möglicherweise zuwiderlaufen kann. Zum anderen kann es Ausfluß einer staatlich gewollten Auftragsstreuung sein, daß Lieferanten einer gewissen Betriebsgröße oder mit Sitz in sogenannten Notstandsgebieten gegenüber anderen Lieferanten bevorzugt werden.²⁾

-
- 1) (Fortsetzung) ... Inland-Erzeugerpreis) bei Brotgetreide von nur 125 DM/t und bei Futter- und Industriegetreide von nur 100 DM/t, dann wurde der Wert der Getreidekäufe gegenüber dem Wert an der Grenze angehoben:
- | | |
|--|-----------------------|
| beim inländischen Brotgetreide um | 500 Mill. DM |
| beim inländischen Futter- und Industriegetreide um | 130 Mill. DM |
| hinzukommt die Einfuhrbelastung des Importgetreides von ca. | <u>500 Mill. DM</u> |
| ergibt eine Verbrauchsbelastung allein im Bereich der Getreidewirtschaft von | <u>1.130 Mill. DM</u> |

Da sich die Preise der übrigen Marktordnungswaren und die Preise eines Teils der Zollwaren an dem Getreidepreis ausrichten, kommen zu den 1.130 Mill. DM noch weitere Milliardenbeträge hinzu, um die das Niveau der Ernährungskosten über das Niveau an der Grenze angehoben wird." Nach Kehrman dürften es rund 6 Milliarden DM sein.

- 1) Erich Welter, Der Staat als Kunde, Band 10 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1960, Seite 43.
- 2) Über Zweckmäßigkeit und Unzweckmäßigkeit einer derartigen Auftragspolitik vergleiche Welter, a. a. O., Seite 253 ff.

In all diesen Fällen erhalten die Unternehmungen für bestimmte vom Staat nachgefragte Güter oder Dienste einen Preis vergütet, der höher als der Marktpreis - wenn es sich um marktgängige Artikel handelt - oder ein vergleichbarer Wettbewerbspreis ist. Insoweit ist diese Subventionsform mit der Preisstützung durch garantierte Mindestpreise und Interventionskäufe seitens der öffentlichen Hand vergleichbar. Gegenüber allen seither untersuchten Subventionsformen besteht ein wesentlicher Unterschied darin, daß der Staat hier als Käufer die Vergünstigungen gewährt, während er sonst kraft hoheitlicher Funktionen in den Wirtschaftsablauf eingreift. Die Folge davon ist, daß die Beschaffung der vom Staat selbst benötigten Güter und Dienste verteuert wird und die Subventionsbeträge in den Sachausgaben untergehen. Dies widerspricht jedoch den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Budgetführung, werden doch auf diese Weise echte Sachausgaben mit solchen für staatliche Interventionen vermischt.

Für den Lieferanten des Staates bedeutet der höhere Preis einen zusätzlichen Erlös. Handelt es sich hierbei um einen Industriebetrieb, für den der lineare Gesamtkostenverlauf als typisch angesehen werden kann, so bringt der zusätzliche Erlös keine neue gewinnmaximale Absatzmenge, so daß sich der Unternehmer auch nicht primär zu einer Produktionsausdehnung veranlaßt sieht, wenn er bereits vor Entgegennahme eines öffentlichen Auftrages seine gewinnungünstigste Produktionsmenge absetzen konnte. Der höhere Preis, den die öffentliche Hand gewährt, wird den Unternehmer jedoch veranlassen, mit seiner Produktionsmenge soweit

wie möglich die staatliche Nachfrage zu befriedigen und nur den verbleibenden Teil zum geringeren Marktpreis abzusetzen. Wird in einer Branche auf diese Weise ein bedeutender Teil der Produktionsmenge an die öffentliche Hand geliefert, so kann es auf den "freien" Absatzmärkten zu Preissteigerungen kommen. Der Subventionsbetrag, der in der Differenz zwischen einem vergleichbaren Marktpreis und dem von der öffentlichen Hand gewährten Preis zu sehen ist, verbleibt damit in voller Höhe beim Produzenten. Sein zusätzlicher Gewinn kann noch höher werden, wenn es auf den "freien" Absatzmärkten zu Preiserhöhungen kommt.

Allerdings zeigt die Subventionsgeschichte, daß die öffentliche Hand in der Regel dann zur Subventionierung im Wege der Auftragsvergabe schreitet, wenn die Unternehmen bis dahin ihre gewinnungünstigste Produktionsmenge nicht absetzen konnten und die mangelnde Ausnutzung der freien Produktionskapazitäten möglicherweise sogar zu Verlusten führte. In einer derartigen Situation wird die Subvention dem Unternehmer als zusätzlicher Erlös zufließen, ohne eine Veränderung seines kurzfristigen Marktverhaltens zu veranlassen, soweit die seither unausgenutzte Kapazität ihm genügend Spielraum zur Befriedigung der öffentlichen Nachfrage beläßt.

b) Wirkungen auf den Beschaffungsmärkten

Wir hatten festgestellt, daß die produktgebundenen Subventionen bei den Unternehmungen, für die das Ertragsgesetz gilt, unmittelbar zur Ausdehnung der entsprechenden Produktion im Rahmen der vor-

handenen Kapazität anregen und daß es bei Unternehmen, deren Gesamtkostenentwicklung linear verläuft, unter Umständen auf dem Wege über einen Ausbau der Kapazitäten ebenfalls zur Ausweitung der Produktion eben dieser subventionierten Erzeugnisse kommt. Eine Produktionsausdehnung ruft eine verstärkte Nachfrage dieser Betriebe nach Betriebsmitteln auf den verschiedenen Beschaffungsmärkten hervor, weshalb diese Auswirkungen in den Kreis der von produktgebundenen Subventionen ausgehenden Preis- und Marktwirkungen einbezogen werden müssen.

Erfolgt die Produktionsausdehnung im Rahmen der betrieblichen Kapazitäten, so ist dies nur durch den vermehrten Einsatz von Betriebsmitteln und gegebenenfalls zusätzlichen Arbeitskräften möglich. Wenn bei den Subventionen, die für gewisse Produkte gewährt werden, die ganze Branche einbezogen ist, so wird das branchengleiche Verhalten zu einer erhöhten Nachfrage nach den zur Produktionsausweitung notwendigen Betriebsmitteln führen. Handelt es sich hierbei um Faktoren, die auch von nicht subventionierten Branchen nachgefragt werden, so treten die begünstigten Unternehmen mit nicht subventionierten Produzenten in Wettbewerb. Ist das Angebot dieser Betriebsmittel verhältnismäßig elastisch, so kann die verstärkte Nachfrage ohne Preis- und Marktwirkungen befriedigt werden. Stößt die Nachfrage jedoch auf ein unelastisches Angebot, so haben die einen Unternehmer infolge der ihnen zufließenden Subvention einen Wettbewerbsvorsprung und sind in der Lage, für die Betriebsmittel höhere Preise zu zahlen. Hier setzt dann infolge einer Verzerrung der Knapp-

heitspreise eine Veränderung des Warenstromes ein. Die Möglichkeit, für bestimmte Betriebsmittel höhere Preise als die Wettbewerber zu zahlen, täuscht also in jenem Unternehmen eine bessere Rentabilität vor. Sie wird in Wahrheit durch die Subventionen verursacht. Damit wird der Fluß der knappen Güter zwar nach den gewährten Preisen gelenkt, jedoch offensichtlich in eine weniger rentable Verwendung fehlgeleitet.

Bei speziellen Betriebsmitteln, die nur in der subventionierten Branche eingesetzt werden, kommt es zu einem Wettbewerb zwischen den Subventionsempfängern. Während bei elastischem Angebot die zusätzliche Nachfrage ohne Preis- und Marktwirkungen befriedigt wird, kann es bei unelastischem Angebot zu einem Wettbewerb kommen, in dessen Verlauf die Kostengüterpreise so weit ansteigen, daß die Subvention zu einem größeren oder kleineren Teil oder auch gänzlich an die Lieferanten¹⁾ der subventionierten Betriebe abfließt, so daß diese zu eigentlichen Nutznießern der staatlichen Subventionen werden. Daß dies kein theoretischer Grenzfall ist, wird bei den Betriebsmittelsubventionen noch darzulegen sein.²⁾

1) Weiterwirkungen, die durch eine Änderung des Marktverhaltens der Produzenten dieser gesuchten Betriebsmittel verursacht werden, stehen zwar noch in einem ursächlichen Zusammenhang mit den produktgebundenen Subventionen, doch lassen sich über Intensität und Richtung dieser Fernwirkungen nur noch Vermutungen anstellen. Infolge der allgemeinen Interdependenz der wirtschaftlichen Einflußgrößen wird es selbst im Einzelfall kaum möglich sein, jene Fernwirkung allein einer Subventionsmaßnahme eindeutig zuzurechnen.

2) Vergleiche die Ausführungen zu Abschnitt IV, Absatz 2. a), Seite 123 ff.

3. Ertrags- und Einkommenswirkungen

Die Überlegungen über die Preis- und Marktwirkungen produktgebundener Subventionen haben ergeben, daß diese Subventionsformen für ihren Empfänger, den Produzenten dieser "begünstigten Erzeugnisse", keineswegs immer einen zusätzlichen Gewinn bringen müssen. Die Prämie pro Leistungseinheit regt zwar zur verstärkten Produktion an, es können aber von zwei Seiten Kostenerhöhungen eintreten: Um mehr zu produzieren, müssen mehr Betriebsmittel eingesetzt werden, die sich infolge der verstärkt einsetzenden Nachfrage möglicherweise verteuern; das Mehr-Produzierte muß abgesetzt werden, was je nach Nachfragekonstellation nur zu geringeren Preisen oder erhöhten Vertriebsaufwendungen möglich ist. So wird möglicherweise von der Kosten- und von der Erlösseite her die Subvention beschnitten.

Welche langfristigen Wirkungen werden sich nun einstellen, nachdem die Preis- und Marktwirkungen zu unterschiedlichen Einkommensveränderungen geführt haben? Um diese Frage zu beantworten, muß man sich nochmals vor Augen führen, inwieweit die vier verschiedenen Gruppen von Kostenträgersubventionen das Einkommen der Subventionsempfänger unterschiedlich stark zu beeinflussen vermögen. Alleiniger Nutznießer der Prämie ist der Produzent, wenn es ihm gelingt, die Mehrproduktion zu gleich hohen Stückkosten herzustellen und ohne erhöhte Vertriebskosten oder Werbeaufwendungen und zu gleich hohen Verkaufspreisen abzusetzen. Das sind drei Bedingungen, die in der Realität selten gemeinsam erfüllt sein dürften. Bei der

Mindestpreisgarantie ist der Produzent nach der Absatzseite hin "gesichert", da erhöhte Vertriebskosten oder geringere Erlöse hierbei ausgeschlossen sind. Doch kann auf der Beschaffungsseite durch Verteuerung der Kostengüter ein Teil der Subvention fortgeschwemmt werden. Dennoch ist die Mindestpreisgarantie als die produktgebundene Subventionsform anzusehen, die dem Hersteller dieser Erzeugnisse noch den größten Anteil an der Subvention beläßt. Auf Grund der günstigen Absatzaussichten, der Tatsache, daß durch die Interventionskäufe der öffentlichen Hand dem einzelnen Unternehmen praktisch jede Produktionsmenge abgenommen wird, wird der Unternehmer dazu neigen, den Subventionsgewinn zum Ausbau seiner Kapazitäten zu verwenden.¹⁾ Das branchengleiche Verhalten der Unternehmer, deren Produktion auf diese Weise begünstigt wird, führt so zu einer Ausdehnung der Fertigungskapazitäten, zu der es ohne Subventionierung nicht gekommen wäre.

Zieht man die staatlich gegebene Begründung für derartige Mindestpreisgarantien heran, so findet man, daß sich die öffentliche Hand zu dieser Art Subventionierung entschließt, weil sie die Erlöse dieser Betriebe, gemessen an den Herstellkosten, für zu gering hält. Die Mindestpreisgarantien wirken zwar beim Empfänger zunächst wie eine Einkommensbeihilfe, auf die Verwendung dieses zusätzli-

1) Diese Anregung zum Kapazitätsausbau ist auch vorhanden, wenn der Unternehmer vor dem Subventionsempfang Verluste erwirtschaftet hat. Da bei der Mindestpreisgarantie das Preisregulativ der Nachfrage fehlt, wird der Subventionsgewinn mit zunehmender Produktionsmenge größer, so daß eine Tendenz zur Kapazitätserweiterung besteht.

chen Einkommens hat die öffentliche Hand jedoch keinen Einfluß. Daraus ergibt sich zweierlei: Erstens: Ohne staatlich garantierte Mindestpreise wären die zu geringen Erlöse ein Zeichen dafür, die Fertigungskapazitäten abzubauen; es unterblieben in jedem Fall Investitionen zur Produktionsausdehnung, weil sich für das eingesetzte Kapital keine ausreichende Rendite erwirtschaften ließe. Durch die subventionierten Erlöse wird jedoch eine Rentabilität der eingesetzten Produktionsfaktoren vorgetäuscht, die besonders wegen der staatlichen Abnahmeverpflichtung dieser Kostenträger zum Kapazitätsausbau anregt. Auf diese Weise werden Produktionsfaktoren nicht nur in einer ohne Subventionen unrentablen Verwendung festgehalten, sondern es werden darüber hinaus zusätzlich neue Produktionsfaktoren an diese gesamtwirtschaftlich betrachtet unrentablen Bereiche gekoppelt und aus anderen Verwendungsmöglichkeiten abgezogen. Auf diese Weise entfernt man sich weiter von einer optimalen Verwendung der Produktion, was sich besonders in Zeiten allgemeiner Vollbeschäftigung nachteilig auf den Wachstumsprozeß auswirkt.

Zweitens: Solange das zusätzliche Einkommen aus den Subventionen für eine Produktionsmengenausdehnung verwendet wird, sieht sich die öffentliche Hand einem immer größer werdenden Angebotsdruck gegenüber. Diesen durch eine falsche Hilfeleistung einmal angeregten Kapazitätsausbau einzudämmen oder die Kapazitäten gar wieder abzubauen, ist politisch wesentlich schwieriger. Der Staat kann dann im weiteren Verlauf entweder für die Kapazitätsstillegung erneut Subventionen gewähren, oder er kann Produktions- oder Investitionsverbote für

diese Unternehmen erlassen und damit zu weiteren zentralplanwirtschaftlichen Mitteln greifen.¹⁾

Schließlich muß man erkennen, daß Kostenträgersubventionen in Form der Mindestpreisgarantien die Unterschiede in der Ertragsstruktur der Betriebe einer Branche noch größer werden lassen. Da diese Subventionsform die unterschiedliche Rentabilität vor Beginn der staatlichen Hilfe unberücksichtigt läßt, ist die Höhe des zusätzlichen Einkommens von der produzierten Menge abhängig. Die größten Betriebe vermögen jedoch in der Regel wirtschaftlicher zu produzieren als die Kleinbetriebe derselben Branche, wie das Beispiel der Landwirtschaft zeigt. Damit schafft die Subvention noch größere Einkommensunterschiede zwischen den Betrieben, ein Umstand, den es zu berücksichtigen gilt, wenn es vielleicht das wirtschaftspolitische Ziel dieser Subventionierung ist, speziell die Kleinbetriebe zu unterstützen. In diesem Fall könnte die größer werdende Einkommensdisparität zu neuen politischen Forderungen führen.

Bei den Prämien ohne administrativen Eingriff in die Preisbildung zeigen sich Einkommenswirkungen in derselben Richtung, allerdings wird die Intensität dieser Wirkungen in der Regel schwächer sein, weil die Nachfrage als Regulativ für Kapazitätserweiterungen wirksam werden kann - anders als im Fall der Mindestpreisgarantie. Auf jeden Fall wird das zusätzliche Einkommen, da es für den einzelnen Betrieb, kurzfristig gesehen, mit einer größeren Produktionsmenge steigt, zu Kapazitätserwei-

1) Vergleiche Ernst Günter Vetter, Investitionslenkung, a. a. O., Seite 46 ff.

terung anregen, so daß auch hier Produktionsfaktoren fehlgeleitet werden, weil die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen durch den "umgeleiteten" Ertrag verfälscht werden.

Gewährt die öffentliche Hand Kostenträgersubventionen in Form öffentlicher Aufträge, so zeigen die Preis- und Marktwirkungen, daß die Subvention im allgemeinen in voller Höhe dem Einkommen des Auftragnehmers zufließt. Sein langfristiges Verhalten ist davon abhängig, ob die öffentlichen Aufträge ihm erst eine Auslastung seiner Kapazitäten ermöglichen oder ob er bereits vorher voll beschäftigt war. Im ersten Fall werden mit der Subvention soziale Härten verhindert, wenn das Unternehmen sonst zu einem schnellen Ausscheiden aus dem Markt gezwungen wäre. Nur wenn die öffentliche Hand in einem solchen Fall die Subventionshöhe sukzessive abbaut, bindet sie zwar dadurch die Produktionsfaktoren noch eine Zeitlang in einer unrentablen Verwendung, verhindert aber neue Investitionen und wirkt damit dem marktwirtschaftlichen Prozeß nicht entgegen. Die so betroffenen Unternehmen haben damit Gelegenheit, das ihnen auf diese Weise zufließende Einkommen zur Anpassung an die veränderte Marktlage zu verwenden, indem sie beispielsweise ihr Fertigungsprogramm umstellen oder den Standort wechseln. Diese günstige Wirkung wird jedoch nicht erreicht, wenn die öffentliche Hand die Subventionshöhe nicht verringert, sondern erkennen läßt, daß sie die so geförderten Unternehmen auch langfristig zu erhalten wünscht. Zur Anregung eines Kapazitätsausbaues kommt es in dem zweiten Fall, daß das Unternehmen bereits ohne öffentliche subventionierte Aufträge voll beschäf-

tigt war, und es treten die bereits oben beschriebenen Wirkungen aus der Fehlleitung knapper Produktionsfaktoren ein.

Kostenträgersubventionen, die mit Höchstpreisvorschriften für den Empfänger gekoppelt sind, führen - wie die Preis- und Marktwirkungen gezeigt haben - zu einer Erhöhung des Einkommens bei den Abnehmern dieser Kostenträger. Diese "Erhöhung" besteht darin, daß sich ohne derartige Subventionen infolge der zu erwartenden Preiserhöhung für diese Kostenträger die Einkommen dieser Abnehmer vermindert hätten.¹⁾ Wie sich diese Nicht-Vermindernung des verfügbaren Einkommens bei den Abnehmern auswirkt, ist schwer abzuschätzen. Handelt es sich bei den Abnehmern um Konsumenten, so ist eine unterbliebene Verschiebung der Nachfrage nach anderen Gütern oder eine unterbliebene Veränderung des Verhältnisses von Konsum- und Sparquote am wahrscheinlichsten. Handelt es sich bei den Abnehmern um Unternehmen, so ist es wahrscheinlich, daß infolge des sich nicht geänderten Faktorpreises eine sonst zu erwartende Preiserhöhung der Produkte unterlassen wird. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß die zunächst unterbliebene Verhaltensänderung nur kurzfristig ist, wenn es nicht gelingt, die Ursache für die mögliche Preiserhöhung in der Branche der Subventionsempfänger zu beseitigen. Sonst wird die Höchstpreisvorschrift die Marktanpassung nicht verhindern können, es sei denn, diese Branche würde durch stetige Subventionsbeträge alimentiert.

1) Auf die Schwierigkeit, eine "drohende" Einzelpreiserhöhung in ihrer Wirkung auf die Volkswirtschaft richtig abzuschätzen, wurde auf Seite 102f. hingewiesen.

IV WIRKUNGEN DER KOSTENARTENSUBVENTIONEN

Mit Kostenartensubventionen hatten wir jene Vergünstigungen bezeichnet, die an die Verwendung bestimmter Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe im Betrieb eines Unternehmens gekoppelt sind. Jede betriebliche Leistungserstellung setzt die Kombination verschiedener Produktionsfaktoren voraus; die Preise, die der Unternehmer für diese Faktoren bezahlen muß, bestimmen das Kostengefüge des Unternehmens. Zu den Produktionsfaktoren gehören die menschliche Arbeitsleistung, Kapitalgüter, wie Maschinen, Gebäude etc., und solche Güter, die entweder unmittelbar in das Erzeugnis eingehen, wie zum Beispiel Rohstoffe, oder die unmittelbar an der Produktion beteiligt sind, zum Beispiel die Treibstoffe für Maschinen. Diesen Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen gilt unser Interesse in diesem Abschnitt, soweit die Verwendung dieser Kostengüter von der öffentlichen Hand durch Zuschüsse zum Marktpreis oder auf ähnliche Weise begünstigt wird.

Zwei Gründe sind denkbar, die den Staat zur Subventionierung von Kostengütern veranlassen können:

- (a) Die öffentliche Hand erwartet infolge der günstigeren Preisstellung der Kostengüter für den verbrauchenden Betrieb eine Rentabilitätsverbesserung;
- (b) der Staat hat an dem Absatz dieser Kostengüter ein unmittelbares Interesse, so daß er ihnen einen Wettbewerbsvorsprung einräumen möchte vor den möglichen Substitutionsgütern. Dies ist oft die Folgewirkung eines vorausgegangenen staatlichen Eingriffs in die Sozialprodukterstellung, bei welchem der Staat den Herstellern dieser Kostengüter einen gewissen Mindestverkaufspreis garantiert hat oder - um dies zu erreichen -

selbst als Zwischenaufkäufer aufgetreten ist und nunmehr um den Absatz dieser Güter bemüht sein muß.

Im ersten Fall soll also der verbrauchende Betrieb durch die Subvention begünstigt werden; das bekannteste Beispiel hierfür bilden die Düngemittelsubventionen für die landwirtschaftlichen Betriebe. Im zweiten Fall soll der Absatz gewisser Kostengüter, die der Staat im Rahmen gewisser Abnahmeverpflichtungen, zum Beispiel über die Einfuhr- und Vorratsstellen von inländischen Produzenten gekauft hat, begünstigt werden. Diese beiden unterschiedlichen Ausgangssituationen für die Betriebsmittelsubventionen sollen im folgenden auch getrennt analysiert werden.

1. Informationswirkungen

a) Subventionsziel: das verbrauchende Unternehmen

Wünscht der Staat durch die Subventionierung des Kostengutes die Produktivität des verbrauchenden Unternehmens zu erhöhen, so ist Voraussetzung für den Erfolg dieser Maßnahme, daß diese Kostenart in den Unternehmungen seither gar nicht oder nicht stark genug verwendet wurde und daß eine alternative oder intensivere Verwendung dieses Faktors ökonomisch sinnvoll ist. Die Unternehmer werden ferner nur dann zum Einsatz dieser Kostenart bereit sein, wenn die Subvention den Kostenpreis soweit vermindert, daß der hierdurch mittelbar vergrößerte Produktionsertrag nach dem Urteil des verbrauchenden Betriebes die zu erwartende Gesamtkostenerhöhung übersteigt. Es kommt also auf die Verbilligungsrate der Kostenart und auf den zu erwartenden Mehrertrag an. Für den Erfolg der staat-

lichen Maßnahme ist es daher wichtig, daß die Betriebe eine klare Vorstellung von der Abhängigkeit zwischen dem Einsatz des Produktionsfaktors und dem zusätzlichen Ertrag haben oder - falls das nicht vorausgesetzt werden kann - daß sie ihnen durch entsprechende Informationen vermittelt wird. Sonst ist es denkbar, daß die Kostengüter insgesamt überhaupt nicht in verstärktem Maße oder aber über das wirtschaftlich sinnvolle Maß hinaus verbraucht werden, somit der vom Staat erwünschte Erfolg in Frage steht.

Nun gibt es Kostenarten, deren Verwendungsmöglichkeit eindeutig ist, und solche, die zu verschiedenen Zwecken gebraucht werden können. So können Düngemittel nur zur Düngung des Bodens verbraucht werden, während beispielsweise Dieselkraftstoff sowohl zum Betreiben von landwirtschaftlichen Maschinen als auch für den privat genutzten Kraftwagen verbraucht werden kann. Während im ersten Fall die Kostenart generell bezuschußt wird, erfolgt im zweiten Fall eine Art Preisspaltung je nach Abnehmergruppe. Diese Preisdifferenzierung birgt natürlich die Gefahr der "mißbräuchlichen" Verwendung des subventionierten Kostenpotes in sich, weshalb behördliche Reglementierungen notwendig werden, die vermeiden sollen, daß die Kostenartensubventionen auch in anderen als den staatlich erwünschten Verwendungsfällen in Anspruch genommen werden können. Das läßt sich noch erreichen, soweit ganze Branchen die Vergünstigung erhalten. Wenn jedoch innerhalb einer Branche nur bestimmte Verwendungsarten subventioniert werden sollen, so ist das kaum zu verwirklichen, weil die Kenntnis von der Subvention die Verbraucher auf Wegesinnen läßt, sich in den Genuß dieser Vergünstigung für alle Verwendungsmöglichkeiten zu bringen.

Die Ankündigung einer Kostenartensubvention wird nicht ohne Wirkung bei den Herstellern dieser Kostengüter bleiben. Sie werden grundsätzlich mit einer verstärkten Nachfrage seitens der verbrauchenden Unternehmen rechnen. Welche Vorkehrungen sie treffen, ist davon abhängig, wie groß sie die zusätzliche Nachfrage einschätzen und welche Marktform sie zwischen sich und ihren Kunden realisiert sehen. Es ist ferner zu erwarten, daß die Hersteller der Kostengüter die Subvention des Staates zum Anlaß nehmen, von sich aus die Nachfrage nach ihren begünstigten Produkten anzuregen durch Hinweis auf die Verbilligung und die möglichen Ertragserhöhungen; insoweit kann die staatlich und privatwirtschaftlich erwünschte Aufklärungsarbeit gemeinsam getan werden. Bei solchen Kostenarten, für die durch die Subvention je nach Verwendung zwei Preise gelten, werden die Hersteller der Kostengüter unter Umständen bemüht sein, nach Wegen zu suchen, auf denen der eigentlich nicht subventionierte Verbrauch als "subventionsfähige Verwendung" deklariert werden könnte, damit sie auch für jene Verwendungsart mit einer erhöhten Nachfrage rechnen können. Eine staatliche Verwendungskontrolle kann so auf schwer überschaubare Manöver von Herstellern und Abnehmern stoßen.

b) Subventionsziel: Absatz einer zuvor staatlich geförderten Produktion von Kostengütern

Handelt es sich um Kostengüter, deren Verbrauch der Staat schlechthin forcieren möchte, und zwar weniger um die Rentabilität der verbrauchenden Betriebe zu erhöhen als den Absatz einer Kostengüterproduktion zu garantieren, so muß die Subvention so

bemessen sein, daß sie die Substitutionskonkurrenz der anderen Kostengüter überwindet. Ein Beispiel hierfür sind die Subventionen nach dem Steinkohlen-Sicherungsgesetz.¹⁾ Ziel dieses Gesetzes ist, den Steinkohlenverbrauch in Kraftwerken zu forcieren, indem den Kraftwerken die Differenz zwischen dem Listenpreis für Kohle und dem niedrigeren Preis für das Konkurrenzprodukt Heizöl durch öffentliche Zuschüsse erstattet wird.

Während im oben geschilderten Fall (a) die Verwendung des subventionierten Kostengutes die Rentabilität des Betriebes verbessert, ist das bei der hier staatlich angestrebten Substitution infolge der anderen Zielsetzung nicht ohne weiteres der Fall. Erscheint den Unternehmern der finanzielle Anreiz nicht groß genug, so muß mit einem gewissen Widerstreben oder zumindest einer Beharrlichkeit gerechnet werden. Die öffentliche Hand wird deswegen oft mit finanziellen Vergünstigungen allein die gewünschte Änderung der Produktionsfaktorkombination nicht erreichen und zu dirigistischen Mitteln wie Verwendungszwang greifen. So wurde beispielsweise die zunächst vorgesehene Verbilligung für inländisches Getreide von den Mühlen im Hinblick auf den Qualitätsunterschied zu ausländischem Getreide als unzureichend angesehen, so daß die erhoffte Verwendung inländischen Getreides unterblieb. Die öffentliche Hand sah sich daher zu einer Verordnung veranlaßt, die die Beimischung inländischen Getreides in gewissem Umfange bindend vorschrieb.²⁾ Eine positive Infor-

1) Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft vom 5. 9. 1966 (BGBl. 1966, Teil I, Seite 545).

2) Vergleiche Deutsche Zeitung Nr. 45 vom 5.6.1957, wonach bis zu 88 Prozent der zu erwartenden Marktleistung der deutschen Landwirtschaft mit Hilfe des Vermahlungszwanges "gebunden" werden.

mationswirkung von diesen Kostengütersubventionen ist daher nur zu erwarten, wenn der finanzielle Anreiz zur Substitution groß genug ist und keine Verschlechterung des qualitativen Gefüges der eingesetzten Produktionsfaktoren eintritt, was dann besonders ins Gewicht fallen kann, wenn die verbrauchenden Unternehmen beim Absatz ihrer Erzeugnisse in scharfem Wettbewerb zueinander stehen.

2. Preis- und Marktwirkungen

Hat die Informationswirkung dazu geführt, daß der Unternehmer die Verwendung des subventionierten Kostengutes in seine Überlegungen einbezieht, so ist für den tatsächlichen Einsatz wichtig, ob sich die Produktion dieses Betriebes nach dem Ertragsgesetz vollzieht oder ob sie nach einem limitationalen Verhältnis erfolgt, bei dem die zum Einsatz kommende Faktorkombination eindeutig festgelegt ist, mit anderen Worten, ob das Kostengut in einem landwirtschaftlichen oder industriellen Betrieb eingesetzt wird.

In den landwirtschaftlichen Betrieben, deren Produktion nach dem Ertragsgesetz abläuft, führt die Subventionierung eines Kostengutes zu niedrigeren Grenzkosten und damit - bei gegebenem Preis des Produkts - auch zu einer größeren Produktionsmenge. Der Verbrauch des subventionierten Kostengutes erhöht sich dabei einmal dadurch, daß die Produktion, bei der es verwendet wird, insgesamt steigt, zum anderen dadurch, daß andere Kostengüter durch den subventionierten Faktor substituiert werden.

Für die Industriebetriebe besteht typischerweise

eine fest umrissene - limitationale - Zuordnung der einzelnen Produktionsfaktoren, so daß der vermehrte Einsatz eines Kostengutes nicht zu einer Produktionsausweitung führt. Die Subvention bewirkt - wenn das Kostengut bereits seither verwendet wurde - allerdings eine Senkung der Herstellkosten. Wenn der Industriebetrieb andererseits das subventionierte Kostengut in verstärktem Umfange einsetzen will, muß er das mit den übrigen Faktoren ebenfalls tun, wenn es zu einer Produktionsausweitung kommen soll. Nur durch erhöhte Produktion, nicht dagegen durch Substitutionsprozesse innerhalb des bisher bereits verwendeten Faktorenbündels kann es zu verstärktem Verbrauch des subventionierten Kostengutes kommen. Schließlich ist es möglich, daß ein Betrieb zu einer anderen Art des Produktionsprozesses mit völlig veränderter Struktur des Kostengütereinsatzes übergeht und es aus diesem Grunde zu einem verstärkten Verbrauch des subventionierten Faktors kommt. Allerdings ist es durchaus denkbar, daß keiner dieser beiden Fälle eintritt, weil die Unternehmungen weder ihren Fertigungsprozeß umstellen wollen oder können noch an einer Produktionsausweitung interessiert sind. Zu welchem Schritt sich die Industriebetriebe bei einer Betriebsmittelsubvention entscheiden, wird im wesentlichen von ihrer Beurteilung der Beschaffungs- und Absatzmärkte abhängen.

a) Wirkungen auf den Beschaffungsmärkten

Wird durch das Ausmaß der Subvention bei den verbrauchenden Unternehmen die Verwendung des Kostengutes angeregt, dann konkurrieren die Betriebe einer Branche entweder nur untereinander - nämlich

wenn der Produktionsfaktor lediglich in dieser einen Branche Verwendung findet - oder es konkurrieren die Betriebe verschiedener Branchen um dieses Kostengut, wobei die Betriebe, bei denen die Verwendung dieses Produktionsfaktors subventioniert wird, einen Wettbewerbsvorsprung genießen. Kommt es infolge eines unelastischen Angebots zu Preissteigerungen, so fließen Teile der Subventionen in den Ertrag der Hersteller, und gleichzeitig vermindert sich der Ertrag der nicht subventionierten Betriebe um diese Preissteigerung. Die subventionierten Verwendungsbetriebe erreichen zwar einen höheren Ertrag, jedoch nicht in dem Ausmaß der Subvention. Gleichzeitig werden infolge der Preissteigerungen die Kostengüter möglicherweise von den nicht subventionierten Betrieben weggelenkt, da die subventionierten Unternehmen infolge der Subventionen, die sie erhalten, eher Preiserhöhungen in Kauf nehmen können. Aber auch bei branchengebundenen Kostengütern und einem elastischen Angebot kann es, wenn die Marktsituation dieses Verhalten dem Hersteller erlaubt, zu Preiserhöhungen und damit zum Fortschwemmen von Subventionsbeträgen kommen.¹⁾ Das gleiche gilt auch für Betriebe, bei denen ein verstärkter Einsatz der subventionierten Kostengüter nur mit entsprechend stärkerer Verwendung auch der anderen Produktionsfaktoren ökonomisch

1) F. Schmitz, Berichte über die Landwirtschaft, N. F., Band XX - VI, 1958, Seite 459 ff., gibt eine Übersicht über die verstärkte Anwendung der Düngemittel infolge der Subventionen und bemerkt hierzu: "Es ist allerdings bedauerlich, daß trotz dieser in unerwartetem Ausmaß eingetretenen Verbrauchssteigerung die Preise verschiedener Düngemittel erhöht wurden."

sinnvoll ist; hier treten die oben beschriebenen Nachfragewirkungen seitens der verbrauchenden Betriebe auch bei den nicht subventionierten Betriebsmitteln auf, Auswirkungen, die sich im einzelnen im voraus kaum bestimmen lassen.

Die verstärkte Nachfrage nach subventionierten Produktionsfaktoren bleibt auf die Hersteller nicht ohne Wirkung. Ob es zu einer Produktionsausweitung gegebenenfalls durch Vornahme von Investitionen kommt, ist davon abhängig, ob die Hersteller auf Grund der Höhe und Dauer der Subventionen mit einem langfristigen Nachfragezuwachs rechnen zu können glauben. Läßt der Gesetzgeber erkennen, daß er die Kostenartensubventionen über Jahre hinaus in einem finanziell beachtlichen Umfange gewähren wird, weil sie einen Bestandteil seiner Wirtschaftspolitik für diese Branche bilden, und haben die verbrauchenden Unternehmen durch verstärkte Nachfrage zu erkennen gegeben, daß sie gewillt sind, diese Faktoren vermehrt einzusetzen, so ist dies ein Signal für eine langfristige Produktionsanpassung seitens der Hersteller. Es kommt so zur Kapazitätserweiterung. Die nicht zu verkennende Gefahr dieses Herstellerverhaltens liegt darin, daß durch eine künstlich manipulierte Nachfrage Kapazitätsvergrößerungen angeregt werden. Es erhebt sich die Frage, wie groß die Nachfrage sein wird, wenn die Subventionen eines Tages wegfallen. Dies ist umso bedeutungsvoller, wenn es sich um Kostengüter handelt, die lediglich in einer Branche verwendet werden. Bereits die Befürchtungen, daß bei Wegfall der Subventionen die Nachfrage zurückginge und dadurch Kapazitäten unausgenutzt blieben, können Interessentenvertreter zu dem Ver-

such mobilisieren, eine Abschaffung dieser Kostenartensubventionen zu hintertreiben. So wird die öffentliche Hand unter Umständen dann auch die Kostengüterhersteller subventionieren müssen, nachdem sie zuvor durch eine künstlich entfachte Nachfrage zum Aufbau ihrer zu großen Kapazitäten beigetragen hat. Der Interventionskreis wäre geschlossen! Allerdings ist auch der umgekehrte Fall immerhin denkbar, daß die Kostenartensubvention den Anstoß zu einem verstärkten Einsatz dieses Faktors gegeben hat, was den verbrauchenden Betrieben eine Verbesserung ihrer Ertragslage beschert hat, so daß sie eine Verteuerung der Kostengüter durch den Wegfall der Subvention ohne Nachfragerückgang akzeptieren. Die richtige Abschätzung der künftigen Nachfrage bleibt das Risiko des Herstellers, besonders auch dann, wenn der Staat in der Vorperiode zum Kapazitätsausbau angeregt hat.

Wenn die öffentliche Hand den Absatz gewisser Kostengüter mit Subventionen erfolgreich anregt, wie beispielsweise den Steinkohleverbrauch in den Kraftwerken, so wird die Rückwirkung auf die Hersteller dieser Kostengüter sein, daß sie ihre Produktionsmenge unverändert aufrechterhalten. Sie werden auf Grund des staatlich geförderten Absatzes also nicht veranlaßt, sich der Strukturänderung anzupassen. Wenn der finanzielle Anreiz für die verbrauchenden Unternehmen durch die Subvention nicht groß genug ist, um den Absatz dieser Kostengüter in gewünschtem Maße zu erreichen, wird die öffentliche Hand - wie die Beispiele in der Getreidepolitik beweisen - unter Umständen sogar bereit sein, zu dirigistischen Mitteln zu greifen

und die Verwendung dieser Kostengüter in bestimmten Größenordnungen bindend vorzuschreiben. Dann liegt die Gefahr des "an der Nachfrage Vorbeiproduzierens" offen zutage. Dieses Ergebnis kann nur vermieden werden, wenn der Gesetzgeber die Verbrauchssubvention von vornherein zeitlich befristet und gleichzeitig auf die Beseitigung der strukturellen "Überproduktion" drängt.

b) Wirkungen auf den Absatzmärkten

Die Verwendung der subventionierten Kostengüter kann unter zwei Bedingungen Auswirkungen auch auf die Absatzmärkte des verbrauchenden Unternehmens haben: Einmal wenn es infolge eines verstärkten Einsatzes dieses Faktors zu Produktionsausweitungen kommt, zum anderen wenn die Verwendung dieses Kostengutes zu Produkten anderer Qualität führt.

Wird das subventionierte Kostengut in stärkerem Maße verwendet, so kann die Ausbringung verschiedener Erzeugnisse dadurch vergrößert werden. Die Anwendung der Düngemittel verschiedener chemischer Zusammensetzung wird sich auf eine Reihe von Erzeugnissen produktionsfördernd auswirken. Mithin ist es auch nicht möglich, die zusätzliche Kostengüterverwendung dem Mehrertrag einzelner Fertigerzeugnisse zuzurechnen, allenfalls einer Produktgruppe. Das branchengleiche Verhalten wird zu einem größeren Angebot der entsprechenden Produkte führen. Da für die forcierten Erzeugnisse einer Gruppe unterschiedliche Nachfrageelastizitäten bestehen, werden die Marktwirkungen ebenfalls verschieden sein. Erhöhte Vertriebs- und Werbekosten sind ebenso denkbar wie Preisrückgänge, wenn der

Unternehmer die zusätzliche Produktion absetzen will. Damit werden Teile der Subvention, die dem Unternehmen zunächst durch den Einsatz der verbilligten Kostengüter zufließen, an die Abnehmer oder an die Träger der Vertriebs- und Werbefunktionen fortgeschwemmt. Während man bei der produktgebundenen Subvention diese Wirkungen auf das "begünstigte" Erzeugnis beziehen konnte, besteht diese Möglichkeit der Zuordnung der Kostenartensubvention dann nicht mehr, wenn dieser Faktor in den Produktionsprozeß mehrerer Erzeugnisse eingeht, was in den meisten Fällen zutrifft. Die Intensität, mit der Subventionsteile fortschwimmen, ist von der Aufnahmefähigkeit des Marktes und der Produktionsausdehnung abhängig.

Noch weniger überschaubar oder gar quantifizierbar werden die Auswirkungen auf den Absatzmarkt, die sich daraus ergeben, daß die Verwendung der subventionierten Kostenarten zu Produkten anderer Qualität führt. Dabei ist sowohl eine Verbesserung als auch eine Verschlechterung der Qualität möglich. Werden die subventionierten Kostengüter nicht von allen Betrieben der Branche verwendet, so kann es dadurch zur Nachfrageverschiebung zu den oder von den "begünstigten" Unternehmen kommen. Dadurch können den betreffenden Unternehmen zusätzliche Gewinne oder Verluste entstehen, die den Subventionsbetrag bedeutungslos werden lassen.¹⁾ Die Gefahr einer Qualitätsänderung, die den Absatz der mit diesen Kostengütern erzeugten Fertigprodukte in Frage stellt, ist vor allem bei jenen Kostenartensubventionen gegeben, mit denen die Verwendung vorher

1) Vergleiche hierzu Abschnitt 3., Ertrags- und Einkommenswirkungen.

zuviel erzeugter Roh- oder Hilfsstoffe gewährleistet werden soll. Hier wird trotz erheblicher Verbilligungsraten der staatlich erwünschte Erfolg möglicherweise deshalb nicht einsetzen, weil die Unternehmer einen Umsatzausfall und eine Verlagerung der Nachfrage nach Substitutionsgütern befürchten. Vor diese Situation sieht sich beispielsweise die öffentliche Hand gestellt, wenn sie die Verwendung inländischer Tabake durch Subventionen protegieren möchte, indem sie einen hohen Anteil dieser inländischen Tabake an dem daraus hergestellten Tabakerzeugnis für die Subventionsgewährung fordert, wodurch bei den Tabakwarenherstellern weniger leicht absetzbare Erzeugnisse entstehen. Auch diese Auswirkungen sind zu berücksichtigen, bevor die Gewährung von Kostenartensubventionen beschlossen wird.

3. Ertrags- und Einkommenswirkungen

Eine naheliegende Wirkung des Einkommenszuwachses besteht darin, daß die Unternehmen versuchen, die subventionierte Kostenart in verstärktem Maße einzusetzen, um dadurch einen weiteren Einkommenszuwachs zu erzielen. Dies hätte eine Produktionsausdehnung zur Folge, die zunächst im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten erfolgt. Kann der Absatz dieser zusätzlichen Produktion ohne steigende Vertriebskosten oder sinkende Erlöse erfolgen, so kann der Unternehmer durch die ihm verbleibenden Kostenersparnisse und zusätzlichen Erlöse zum Ausbau der Produktionsanlagen angeregt werden, so daß die neue Betriebsmittelkombination eine nachhaltige Verbesserung der Rentabilität ermöglicht.

Diese günstige, staatlich erwünschte Ertragswirkung gilt aber nicht uneingeschränkt. Die Kostenartensubventionen fließen allen Betrieben einer Branche in der Regel proportional zur verwendeten Menge dieses Kostengutes zu. Da die Kostenstrukturen der Betriebe unterschiedlich sind, sind es auch die aus der Subventionierung dem Unternehmen verbleibenden zusätzlichen Erträge. Dem kostengünstiger produzierenden Unternehmen bleiben damit höhere Erträge für Investitionen, beispielsweise zur Rationalisierung der Produktion. Das erscheint auf den ersten Blick wirtschaftlich sinnvoll. Man darf jedoch die staatlich erstrebte Zielsetzung nicht außer acht lassen; die offizielle Begründung für derartige Kostenartensubventionen lautet im allgemeinen so, daß besonders die ertragsschwachen Betriebe gefördert werden sollen. In Wirklichkeit wird die Kluft zwischen den rationell arbeitenden und den ertragsschwachen Betrieben derselben Branche zuweilen größer, was Veranlassung zu weiteren sozialpolitischen Maßnahmen des Staates ist.

Als weitere Einkommenswirkung der Kostenartensubventionen ist es denkbar, daß die so verbilligten Kostengüter über das wirtschaftlich vertretbare Maß hinaus verbraucht werden und so eine aufwendige Wirtschaftsführung provoziert wird. Was plötzlich weniger kostet, wird auch weniger Wert erachtet. Während die Kostenträgersubventionen den Unternehmer dazu verleiten können, seine Produktion ohne genügende Beobachtung der Nachfragesituation auszudehnen, ist die Kostenartensubvention dazu angetan, den Gedanken der sparsamen Wirtschaftsführung und der Rationalisierung zu torpedieren.

Im Erlahmen dieser Prinzipien ist eine ernste Gefahr für die Wirtschaftsordnung zu sehen.¹⁾ Das Vertrauen auf weiterhin fließende Subventionen und damit die geringe Neigung, das auf diese Weise erhaltene zusätzliche Einkommen zur Verbesserung der Rentabilität zu nutzen, kann so dem Ziel der staatlichen Maßnahmen diametral entgegen stehen. Da die öffentliche Hand bei der Kostenartensubvention - ähnlich wie bei der Kostenträgersubvention - keinen Einfluß auf die Verwendung des so entstehenden Einkommens hat und andererseits die möglichen Einkommenswirkungen in ihrer Richtung und Intensität nicht exakt genug abgeschätzt werden können, ist die Erreichung des staatlichen Zieles recht fragwürdig.

1) Vergleiche die Ausführungen auf Seite 172 ff.

V WIRKUNGEN DER INVESTITIONSGEBUNDENEN SUBVENTIONEN

Zur vierten großen Gruppe von Subventionen gehören diejenigen, mit denen die öffentliche Hand bestimmte Investitionen der Privatwirtschaft fördern will. Damit nimmt der Staat unmittelbar Einfluß auf die langfristige Entwicklung dieser Unternehmen und möglicherweise auf die Struktur einer Branche oder gesamten Volkswirtschaft, denn von Investitionen gehen im allgemeinen langfristig wirkende Veränderungen aus.

1. Informationswirkungen

Das Arsenal der investitionsgebundenen Subventionen ist am wenigsten überschaubar, weil hier Bund, Länder und Gemeinden besonders intensiv tätig sind und das nicht immer koordiniert. Es ist den angesprochenen Unternehmern daher kaum möglich, sich einen Überblick über die verschiedenen Begünstigungen für ihre Investitionen zu verschaffen. Diese Aufgabe übernehmen jedoch vielfach die Verbände und andere Institutionen, indem sie für ihre Mitglieder die begünstigten Investitionsarten und die hierfür zu erhaltenden Subventionen katalogisieren.

Die Informationswirkungen berühren nicht nur die Entscheidungen des angesprochenen Investorenkreises, sondern gehen auch in die Dispositionen der Hersteller von Investitionsgütern ein. Diese Wirkung ist umso konkreter, je spezieller die Subvention auf bestimmte Investitionsgüter ausgerichtet ist. Inwieweit die Hersteller der begünstigten Investitionsgüter sich bereits in dieser Phase auf

eine verstärkte Nachfrage ihrer Güter einrichten, ist davon abhängig, ob sie die Subvention für ein ausreichendes Stimulans beim Investor ansehen.

Um die voraussichtlichen Wirkungen abschätzen zu können, die von investitionsabhängigen Subventionen ausgehen, muß man die Faktoren analysieren, deren Zusammenspiel die Investitionsentscheidung des Unternehmers ausmachen und die somit als Ansatzpunkte für eine Beeinflussung durch die Subvention in Betracht kommen. Grundsätzlich gibt es zwei Ebenen, auf denen die Subvention wirksam werden kann. Sie kann entweder eine Verminderung des bei jeder Investition mehr oder weniger vorhandenen Risikos bringen; dann mobilisiert die Subvention vorhandenes Kapital. Oder sie stellt das für die Investition notwendige Kapital selbst dar.

Jeder Investition geht eine entsprechende Planung voraus. Ein Teil dieser Investitionsplanung ist berechenbar. Allgemein kann man sagen, daß eine Investition eine Reihe von Zahlungen verursacht, die - unterstellt man, daß die erzeugten Güter verkauft werden - "ihr Gegenstück in dem dem Verkauf entsprechenden Strom von Einzahlungen"¹⁾ findet. Erfolgt die Investition in der Absicht, einen Gewinn zu erzielen, so ist es natürlich von zentraler Bedeutung, welche Relation zwischen der Einzahlungs- und Auszahlungsreihe besteht. Präziser formuliert: "Eine Investition (ist) ... für den Unternehmer vorteilhaft, wenn die aus der Investition hervorgehenden Einnahmen in ihrer Gesamtheit eine

1) Erich Schneider, Wirtschaftlichkeitsrechnung, Theorie der Investition, 2. Auflage, Tübingen/Zürich 1957, Seite 4.

Wiedergewinnung der Ausgaben einschließlich einer vom Unternehmer als hinreichend angesehenen Verzinsung repräsentieren."¹⁾ Diesen für eine ausreichende Verzinsung in der Wirtschaftlichkeitsrechnung zugrunde gelegten Zins bezeichnet man als den Kalkulationszinsfuß. Damit ergeben sich drei Faktoren, die für die Beurteilung, ob eine Investition rentabel ist oder nicht, entscheidend sind: die Entwicklung der Ausgaben, charakterisiert durch die Anschaffungskosten und die laufenden Betriebs- und Instandhaltungskosten, die Entwicklung der Einnahmen infolge der durch die Investition erwarteten Produkt-Verkäufe und die Höhe des Kalkulationszinsfußes.

Subventionen, die einem Unternehmer mit der Auflage zu investieren gewährt werden, können auf zwei dieser drei Faktoren Einfluß nehmen: auf die Ausgabenreihe und auf die Höhe des Kalkulationszinsfußes. Die Einnahmenreihe können investitionsgebundene Subventionen nicht beeinflussen.

Die Ausgabenreihe wird charakterisiert durch die Anschaffungskosten und die laufenden Betriebs- und Instandhaltungskosten. Den größeren Anteil an diesen Ausgaben haben in der Regel die Anschaffungskosten. Subventionen, die in Form von Zuschüssen zum investitionsbedingten Kapital gewährt werden, können daher die Ausgaben entscheidend vermindern. Da eine so weitgehende Verringerung der Ausgaben eine geplante Investition am eindeutigsten gewinnbringend erscheinen läßt, ist von Zuschüssen zur Kapitalsumme auch die stärkste Investitionsanre-

1) Erich Schneider, Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, 6. Auflage, Tübingen 1960, Seite 233.

gung zu erwarten. Von entsprechender Intensität ist daher auch die Informationswirkung einer solchen Subvention auf den begünstigten Unternehmerkreis, der danach streben wird, sich in den Besitz derartiger Zuschüsse zu bringen.

Mit dem Kalkulationszinsfuß werden in einer Wirtschaftlichkeitsüberlegung die künftigen Einnahmen diskontiert und den Investitionsausgaben im Zeitpunkt der Ingangsetzung der Investition gegenübergestellt;¹⁾ überwiegen die diskontierten Einnahmen, so wird die Investition einen Gewinn erbringen. Der Kalkulationszinsfuß besteht aus zwei Komponenten: Die eine berücksichtigt das mit der Investition verbundene Risiko; die andere ist Ausdruck einer gewissen Mindestverzinsung, die bei einer Finanzierung mit Fremdkapital durch den entsprechenden Überlassungszinsfuß gegeben ist und bei einer Finanzierung mit Eigenkapital sich an die branchenübliche Verzinsung anlehnen kann. Subventionen können die eine oder andere Komponente beeinflussen. Wenn die öffentliche Hand einem Unternehmer für ein am Kapitalmarkt aufgenommenes Darlehn einen Zuschuß zu den von ihm aufzubringenden Zinsen gewährt, so geht dieser Zuschuß als Verringerung der Mindestverzinsung in die Wirtschaftlichkeitsberechnung ein. Es ist jedoch zu beachten, daß der größere Anteil am Kalkulationszinsfuß sehr oft nicht auf den Fremdkapitalzins, sondern auf den Risikofaktor entfällt. Man hat festgestellt, daß der Kalkulationszinsfuß in der Praxis oft 15 bis 20 Prozent

1) Die Diskontierungsmethode ist nur eine der möglichen Berechnungsarten, die im Grunde aber alle auf diese eine Form zurückgeführt werden können. Vergleiche hierzu Erich Schneider, Wirtschaftlichkeitsrechnung, a. a. O., Seite 26 f.

beträgt.¹⁾ Ist in einem derartigen Fall der Fremdkapitalzins mit 6 bis 8 Prozent zu veranschlagen, so wird selbst bei einem staatlichen Zinszuschuß von 3 bis 4 Prozent der Investitionsanreiz nicht sonderlich groß sein, da zwar der Fremdkapitalzins auf die Hälfte reduziert wird, der Risikofaktor von 9 bis 12 Prozent jedoch erhalten bleibt und somit der gesamte Kalkulationszinsfuß von 12 bis 16 Prozent nur um $\frac{1}{5}$ gegenüber der Ausgangslage vermindert wird, wodurch die Wirtschaftlichkeitsrechnung zu keinem wesentlich günstigeren Ergebnis kommen wird. Auch die Bürgschaften, die die öffentliche Hand für Investitionskredite gegenüber privaten Kreditgebern übernimmt, nehmen nur Einfluß auf die Mindestverzinsung, nicht auf die Risikokomponente des Kalkulationszinsfußes. Ohne eine derartige Bürgschaft wäre entweder der Fremdkapitalzins noch höher (hierin ist die Bürgschaft also dem Zinszuschuß vergleichbar) oder das Kapital nicht verfügbar; diese Auswirkung bezieht sich auf die Finanzierungsart, eine Einflußmöglichkeit für Subventionen, auf die noch später eingegangen werden muß.

Die Risikokomponente des Kalkulationszinsfußes ist von anderer Beschaffenheit. In ihr drückt sich das Risiko aus, daß die angestellten Berechnungen hinsichtlich künftiger Ausgaben und Einnahmen nur geschätzt werden können. Die Unsicherheit, die einer solchen Wirtschaftlichkeitsberechnung anhaftet und die durch die Ungewißheit über die künftige Absatzmarktsituation, über die wirtschaftliche und gar politische Entwicklung entsteht, schlägt sich in der Risikokomponente des Kalkulationszinsfußes nie-

1) Vergleiche Erich Schneider, Wirtschaftlichkeitsrechnung, a. a. O., Seite 128.

der. Zwar können andere Subventionsformen, wie Preisgarantien für die mit diesen Investitionsanlagen produzierten Güter hierauf einen gewissen Einfluß nehmen, doch sind es im wesentlichen die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die gesamtwirtschaftliche Situation sowie ihre positive oder negative Beurteilung seitens der Unternehmer, die die Höhe des Risikofaktors im Kalkulationszinsfuß bestimmen. Für die Anregungswirkung, die eine Investitionssubvention ausüben soll, kann daher das allgemeine Investitionsklima wichtiger sein als die finanzielle Vergünstigung selbst, oder anders ausgedrückt: Eine gleich groß bemessene Subvention wird in zwei verschiedenen Wirtschaftslagen auch unterschiedlich starke Informationswirkungen und damit letztlich unterschiedlichen Erfolg haben.

Ein anschauliches Beispiel für die Beeinflussung des Kalkulationszinsfußes bieten die Investitionen, die nach der Währungsreform auf dem Gebiete der See- und Küstenschifffahrt auch von branchenfremden Unternehmen vorgenommen wurden. Hier wurden aus den Gewinnen prosperierender Unternehmen Zuschüsse in Schifffahrtsunternehmen, die von denselben Inhabern neu gegründet waren, geleistet und dort zu Investitionszwecken verwandt. Diese Zuschüsse minderten in voller Höhe den zu versteuernden Gewinn im gewährenden Unternehmen. Bei einer Wirtschaftlichkeitsberechnung für derartige Investitionen konnte der Kalkulationszinsfuß niedriger als sonst angesetzt werden, weil die Steuerersparnis im gewährenden Betrieb eine geringere Verzinsung der Investition zuließ, ohne sie deshalb unrentabel erscheinen zu lassen. Das allgemein günstige "Investitionsklima" jener Jahre, die Zuversicht,

daß praktisch in allen Wirtschaftszweigen ein Investitionsnachholbedarf bestünde, wirkte sich zudem noch auf eine Verringerung der Risikokomponente des Kalkulationszinsfußes aus.

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, welche Faktoren die Investitionsentscheidungen beeinflussen und welche Momente hierbei stimulierende oder retardierende Informationswirkungen ausüben. Auf diese Zusammenhänge ist bei der Ausgestaltung investitionsgebundener Subventionen zu achten, wenn der erwünschte Effekt - in diesem Stadium der Bekanntgabe: die Investitionsanregung - erreicht werden soll.

Ebenso bedeutsam wie die Wirtschaftlichkeitsüberlegung ist die Finanzierungsfrage; ein positives Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsrechnung bedeutet noch nicht die Lösung der Finanzierungsfrage. Hierauf haben verschiedene Subventionsformen, wie der Zuschuß zum Investitionskapital oder das öffentliche Darlehen, einen unmittelbaren Einfluß. Daß eine Subvention die liquiden Mittel bereitstellen muß, kann sich in gewissen wirtschaftlichen Situationen als notwendig erweisen, so wenn der Kapitalmarkt infolge wirtschaftspolitischer Eingriffe nicht funktionsfähig ist. Wird beispielsweise durch Maßnahmen der Steuerpolitik die Selbstfinanzierung derart begünstigt, daß anlagesuchende Kapitalien nur in sehr geringem Umfang über den Kapitalmarkt fließen, so muß eine Investitionssubvention, die den ertragschwachen Betrieben zukommen soll, praktisch das Kapital "liefern", sei es als öffentliches Darlehen oder als Kapitalzuschuß. Eine Zinssubvention oder Bürgschaft kann in diesen Fällen nicht erfolgreich

sein. Ähnliches gilt unabhängig von der Kapitalmarktsituation für gewisse Unternehmen, die kraft ihrer Rechtsform keinen Zugang zum Kapitalmarkt haben, um neues Eigenkapital aufzunehmen, und die unter Umständen auch nur sehr schwer - meist unter erheblicher Beeinträchtigung ihrer Betriebsführung - in den Besitz von Fremdkapital kommen können. Für diese Unternehmen können nur solche Subventionen eine Investition anregen, die sich nicht nur auf eine Beeinflussung der Wirtschaftlichkeitsberechnung beschränken, sondern die gleichzeitig die Finanzierungsfrage lösen.

2. Preis- und Marktwirkungen

a) Auswirkungen auf den Kapitalmarkt und den Haushaltsplan der Öffentlichen Hand

Investitionsgebundene Subventionen belasten nicht nur die Haushaltsrechnungen, sondern wirken sich ebenfalls auf den Kapitalmarkt aus. Da beide Wirkungen bei der Beschaffung der Mittel auftreten, sollen sie in folgendem gemeinsam in Abhängigkeit von der Subventionsform untersucht werden.

a)₁ Zuschüsse zum Investitionskapital

Von den möglichen Subventionsformen zur Förderung von Investitionen belasten die Zuschüsse zur Kapitalsumme den Haushalt am stärksten. Sie fordern daher auch im Vergleich zu anderen Investitionssubventionen ein größeres Steueraufkommen. Diese Subventionsform tritt für ein Investitionsvorhaben allerdings auch nur einmal, nämlich im Jahr der Gewährung in Erscheinung und birgt für die Folgejahre keine Unsicherheitsmomente mehr. Die Belastung wird

dadurch deutlich und nachprüfbar; eine Verschleierungsmöglichkeit wird weitgehend vermieden. Subventionen in der Form von Zuschüssen lassen dem Parlament für die nächsten Jahre Handlungsfreiheit dafür, inwieweit es die Investitionsförderung weiterführen möchte. Eine Zwangsläufigkeit zu weiteren Zuschüssen - wie sie für die Zinssubventionen eigentümlich ist - ist nicht gegeben. Über die Entzugswirkungen bei den Steuerzahlern infolge der erhöhten Besteuerung lassen sich dann keine für die Investitionssubventionen spezifischen Aussagen treffen, wenn die Mittel hierfür nicht aus einer besonderen Steuer, sondern entsprechend dem Grundsatz der Nichtbindung aus dem allgemeinen Steueraufkommen bereitgestellt werden.¹⁾

Die Höhe der Zuschüsse im Verhältnis zum Investitionsbetrag ist von der Art der Investition und der voraussichtlichen Investitionsbereitschaft abhängig. Die richtige Abschätzung dieser Faktoren ist wesentlich, damit die für förderungswürdig befundenen Vorhaben im gewünschten Umfange ausgeführt werden. Je nach dem Stand der allgemeinen Wirtschaftslage kann so die Haushaltsbelastung für ein und dasselbe Investitionsvolumen unterschiedlich sein.

a)₂ Verbilligte Öffentliche Darlehen

Sie werden zur Teilfinanzierung oder Gesamtfinanzierung von Investitionen gewährt und können aus Steuermitteln oder Anleihen gegeben werden. Aus Steuermitteln kann so ein Fonds geschaffen werden, der, revolvingierend eingesetzt, zur Finanzierung von

1) Die Analyse dieser Auswirkungen ist Gegenstand der Steuerwirkungslehre.

mittelfristigen Investitionen, wie Maschinenanschaffungen etc., verwendet werden kann. Die Belastung des Haushalts bestünde in der einmaligen Bereitstellung dieser Mittel, die höchstens in Höhe der notleidend werdenden Kredite ergänzt werden müßten.¹⁾ Für langlebige Investitionen, zum Beispiel Maßnahmen zur Strukturverbesserung, bietet sich die Finanzierung mit öffentlichen Anleihen an, die nicht unbedingt von den Steuerzahlern, sondern auch von den Investoren getilgt werden können. Zwar tritt die öffentliche Hand zur Beschaffung dieser Mittel auf dem Kapitalmarkt in Konkurrenz zur Privatwirtschaft, doch können negative Rückwirkungen auf den Kapitalmarkt gemildert werden, wenn für die Anleihenauflegung ein günstiger Zeitpunkt abgepaßt wird. Kredite aus dieser Anleihe können dabei den Investoren zu geringeren Zinssätzen gegeben werden, wobei die Differenz zwischen dem Überlassungszins und dem Anleihenzinssatz aus dem Steueraufkommen zu decken wäre. Kann die Anleihe in gleichem Maße getilgt werden wie die Kredite von den Investoren zurückfließen, so besteht die Belastung des Haushalts im wesentlichen aus der bereits erwähnten Zinsdifferenz und der Tilgungsübernahme für eventuell notleidend gewordene Investitionskredite. Es wäre allerdings auch denkbar, daß die Tilgung der Anleihe aus dem Steueraufkommen erfolgen muß, weil die Investitionskredite nicht in gleichem Umfange zurückfließen, wie die Ablösung der Anleihe ansteht, oder weil die Investitionskredite überhaupt notleidend geworden sind. Dann besteht in der Belastung des Haushalts praktisch kein Unterschied gegenüber der Situation,

1) Notleidend werdende Kredite bilden jedoch die Ausnahme, sofern bei der Gewährung derartiger Darlehen die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen beachtet werden.

daß für die Investitionen verlorene Zuschüsse gewährt werden.

Die Gefahr bei einer staatlichen Kreditverteilung aus Steuer- und Anleihemitteln besteht in der Schaffung eines "zweiten Kapitalmarktes" für solche Investoren, die zu den Wettbewerbsbedingungen des normalen Kapitalmarktes sich keine Mittel beschaffen können. Bei entsprechendem Ausmaß der staatlichen Kreditverteilung könnte dies zur Aushöhlung des Kapitalmarktes führen. Legt man quantitativ und qualitativ strenge Maßstäbe für den Zugang dieser Gruppe von Investoren zu den öffentlichen Darlehen zugrunde und beschränkt man von vornherein das Volumen dieser Subventionen, so können diese negativen Einflüsse auf die Kapitalmarktfunktion verringert werden.

Die Öffentliche Hand kann sich zur Kreditverteilung der Hilfe von Bankinstituten bedienen, die die Mittel treuhänderisch verwalten und die bestimmungsgemäße Verwendung auf Grund ihrer Geschäftsverbindung mit dem Investor am besten überwachen können.

a) 3 Zinskostensubventionen

Zuschüsse zu den Zinsen, die von den Investoren für auf dem Kapitalmarkt beschaffte Mittel gezahlt werden müssen, belasten den Haushaltsplan auf den ersten Blick in geringerem Maße als andere Subventionen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß Zinskostensubventionen, wenn sie einmal für ein Investitionsvorhaben bewilligt worden sind, für eine Reihe von Jahren, nämlich die Laufzeit der Investitionskredite, die Haushaltsrechnung belasten. Werden dann

über mehrere Jahre hin neue Investitionsvorhaben durch Zinszuschüsse begünstigt, so steigt die Subventionslast kumulativ an und wird nur durch die einsetzenden Kredittilgungsraten vermindert. Insofern wird mit jeder Zinskostensubvention eine Hypothek auf den Haushalt der nächsten Jahre aufgenommen und die künftige Entscheidung des Parlaments über das Ausmaß der Subvention eingeengt.

Zinssubventionen werden in zwei Formen gewährt. Entweder legt man den Prozentsatz fest, um den die Kapitalmarktzinsen ermäßigt werden, oder der Zuschuß wird so fixiert, daß durch ihn eine Verbilligung der Kapitalmarktzinsen auf soundsoviel Prozent erreicht wird. Im letzten Fall bleibt nicht nur das Ausmaß der endgültigen Haushaltsbelastung im Dunkeln, wesentlicher noch ist, daß die Kreditnehmer keine großen Anstrengungen machen werden, einen günstigen Investitionskredit zu erhalten, da ihnen der staatliche Zuschuß nur eine gewisse Mindestverzinsung aufbürdet, gleichgültig wie teuer der Kredit ist. Beim Kreditnehmer brauchen daher auch keine Überlegungen hinsichtlich des wirtschaftlich vertretbaren Zinssatzes angestellt zu werden, und Nutznießer derartiger Subventionen ist so unter Umständen mehr der Kreditgeber als der -nehmer. Aus diesem Grunde ist ein wesentlicher Schritt zur Erreichung des gewünschten Erfolges, daß die Verbilligung der Kapitalmarktzinsen um einen festen Prozentsatz erfolgt. Dies setzt allerdings voraus, daß die öffentliche Hand übersehen kann, welche Zinssätze der Kapitalmarkt für die von ihr als förderungswürdig erachteten Investitionen fordert, damit der Investor tatsächlich zur Kreditaufnahme angeregt wird und die Verbilligung, gemessen am Kapitalmarktzins, ausreichend ist.

Zinssubventionen bedeuten schließlich einen Eingriff in die Preisbildung des Kapitalmarktes. Sie schaffen künstlich neue Knappheitsverhältnisse und lenken den Kapitalstrom teilweise in andere Verwendungsbereiche. Das führt in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums und damit starker Kapitalnachfrage zu Zinskostensteigerungen nicht allein für die übrigen Kreditnachfrager, sondern möglicherweise auch für die subventionierten, so daß deren Zinskostensubventionen nur eine relative Verbilligung gegenüber den anderen Investoren, nicht aber eine absolute Kosteneinsparung bringen, was die Wirtschaftlichkeitsrechnung wiederum zu einem negativen Ergebnis bringen kann, wenn nicht neuerliche, höhere Zinszuschüsse bewilligt werden. Die Rückwirkung der Kapitalverteuerung auf das Investitionsvolumen anderer Branchen läßt sich nur unzureichend im voraus ermitteln, weshalb es vorkommt, daß immer neue Branchen oder Unternehmungsgruppen nach Zinssubventionen verlangen, weil infolge der verschiedenen vorausgegangenen Eingriffe in die Kapitalverteilung der noch freie Kapitalmarkt enger und teurer wird - ein typisches Anzeichen eines unmittelbaren Eingriffs in die Preisbildung.

a) 4 Ertragsteuervergünstigungen

Die öffentliche Hand begünstigt zeitweise Investitionen, die die Unternehmer in ihren eigenen Betrieben vornehmen, indem sie hierfür höhere als betriebsnotwendige Abschreibungen oder Sonderabschreibungen zuläßt, die im Jahr der Investition und möglicherweise auch in den nächsten zwei, drei Folgejahren den steuerpflichtigen Gewinn vermindern. Der Umfang dieser Investitionssubventionen läßt sich allenfalls schätzen. Bei den Schätzungen über den

auf diese Weise entstehenden Einnahmeausfall an Ertragssteuern ist zu berücksichtigen, daß die Höhe des Ertragsteueraufkommens wesentlich stärker von der allgemeinen Wirtschafts- und Konjunkturlage und der speziellen Branchensituation bestimmt wird, so daß man auch post festum nicht exakt ermitteln kann, in welchem Umfange die Steuervergünstigung in Anspruch genommen wurde und man damit die effektive Haushaltsbelastung nicht kennt.¹⁾

Diese steuerlichen Vergünstigungen stellen zunächst einmal Steuerstundungen dar, und es erhebt sich die Frage, inwieweit sie als Subventionen anzusehen sind.²⁾ Die Verminderung des steuerpflichtigen Gewinnes durch derartige Sonderabschreibungen im Jahre der Investition und die damit verbundene geringere Steuerzahlung beläßt dem Unternehmer zusätzliche liquide Mittel, so daß er geplante Investitionen schneller durchführen kann, als wenn er die dafür notwendigen Mittel erst über einen längeren Zeitraum aus dem ihm sonst nach der Versteuerung verbleibenden Gewinn "ansparen" müßte. Oder der Investor spart die Zinsen für die sonst zur Finanzierung notwendig gewordene Aufnahme eines Kredits.

-
- 1) Bezeichnend hierfür ist die Aufstellung der Subventionen im Bundeshaushalt, die der Bundesminister der Finanzen mit Drucksache 1229 vom 28. 7. 1959 dem Bundestag vorgelegt hat. Bei einer Reihe von Steuersubventionen befindet sich die Anmerkung, daß eine Schätzung des Steuerausfalls nicht oder nur nach weiteren Untersuchungen möglich sei. Da diese Art Untersuchungen aber sehr zeitaufwendig sind, ist das Parlament im Zeitpunkt der Beschlußfassung über derartige Maßnahmen daher über die Belastung des Haushalts nicht im Bilde.
 - 2) Als Steuerstundung wirken die Sonderabschreibungen deshalb, weil die Vorwegnahme höherer Abschreibungen in den Jahren danach die Restabschreibungen auf diese Investitionsgüter vermindert. Dadurch entsteht - ceteris paribus - ein größerer zu versteuernder Gewinn; die Ertragsteuern müssen dann also "nachgezahlt" werden.

Diese Tatsache bringt dem investierenden Unternehmen einen Konkurrenzvorsprung, so daß vor allem in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums, an deren Anfang derartige Investitionsförderungen besonders wirkungsvoll sind, eine bestehende Diskrepanz zwischen gut verdienenden Unternehmen und solchen mit geringen oder keinen Gewinnen noch größer zu werden droht; denn die Inanspruchnahme der Ertragsteuervergünstigung setzt eine gewisse Gewinnhöhe voraus, sonst erscheint sie nicht lukrativ genug und findet im unternehmerischen Kalkül keinen Niederschlag, löst also gar keine Informationswirkung aus. Nutzt ein Unternehmer die besonderen Abschreibungsmöglichkeiten aus, so hat er die Chance, daß die Ertragsteuersätze, wenn sein Abschreibungsvolumen infolge der Vorwegnahme von Sonderabschreibungen geringer und damit sein Gewinn größer wird, ermäßigt werden, wie dies beispielsweise in der Bundesrepublik in den Jahren nach der Währungsreform der Fall war. Dadurch spart der Investor nicht nur die Zinsen für die Steuerstundung, sondern effektiv Steuern. Werden jedoch zwischenzeitlich die Ertragsteuersätze erhöht, so zahlt der Investor - ceteris paribus - jetzt mehr Steuern. Allerdings verbleibt ihm zumindest die Zinnersparnis auf die Steuerstundung, die er mit der höheren Steuerzahl-last verrechnen kann.

Eine wesentliche Marktwirkung, die von den Steuervergünstigungen ausgeht, ist darin zu sehen, daß der investierende Unternehmer in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums den Konkurrenzvorsprung ausdehnen und der einmal durch die Investitionen erzielten Steuerersparnis auch in den Folgejahren nicht verlustig gehen möchte, so daß er immer neue Investi-

tionen vornimmt. Dadurch entsteht ein beachtlicher Akzelerationseffekt auf die Investitionsgüterindustrie.¹⁾ Ferner wird durch eine so weitgehende Begünstigung der Selbstfinanzierung der Kapitalmarkt lahmgelegt, so daß Unternehmen, die durch geringere Gewinne schon kaum in den Genuß der investitionsfördernden Steuervergünstigung gelangen können, auch bei der Beschaffung von Krediten über den Kapitalmarkt infolge der durch geringes Angebot steigenden Zinssätzen benachteiligt werden.

Unabhängig von der Steuerersparnis bedeutet die Abschreibungsmöglichkeit von 50 Prozent und mehr in den ersten drei Jahren für Investitionsgüter, die eine zehnjährige Nutzungsdauer haben, eine Verringerung des Investitionsrisikos, da sich die Absatzentwicklung für die nächsten drei Jahre im allgemeinen mit größerer Sicherheit überblicken und abschätzen läßt als über zehn Jahre. Diese Verschiebung des Investitionsrisikos auf die öffentliche Hand kann den Investor zu ungenügender Rentabilitätsprüfung verleiten, wodurch Fehlinvestitionen begünstigt werden können.

Schließlich muß noch die Auswirkung auf die Einnahmenseite des Haushalts beachtet werden. Zur Bestreitung der öffentlichen Ausgaben sind Steuereinnahmen in einer bestimmten Höhe notwendig. Wenn Steuergeschenke an einen bestimmten Kreis von Unternehmen verteilt werden, müssen die Steuersätze allgemein höher sein, wenn das Aufkommen aus der Besteuerung der nun insgesamt verminderten steuerpflichtigen Gewinne nicht kleiner werden soll. Das

1) Vergleiche die Ausführungen auf Seite 150 ff.

bedeutet, daß die begünstigten Investoren indirekt ihre Vergünstigungen - wenigstens teilweise - selbst finanzieren, weil höhere Steuersätze erhoben werden, als sie ohne diese Steuersubvention notwendig wären. Das mag vom Standpunkt der Steuergerechtigkeit nicht zu beanstanden sein, wirtschaftlich jedoch erscheint es wenig sinnvoll.¹⁾ Bedenklicher ist allerdings, daß die Steuergeschenke nicht etwa von den Begünstigten allein finanziert werden, sondern daß die nicht zu den Investoren zählenden Unternehmen vergleichsweise stärker betroffen werden. Wenn diese Unternehmen auf Grund ihrer schlechten Gewinnsituation keine Investitionen vornehmen können, so wird der ihnen verbleibende schmale Gewinn noch erhöht besteuert. Dadurch kann die infolge des unterschiedlichen wirtschaftlichen Wachstums eingetretene Diskrepanz in der Rentabilität einzelner Unternehmungen und Wirtschaftszweige noch verstärkt werden. Berücksichtigt man ferner, daß die Unternehmen der konjunkturell begünstigten Branche ihre Investitionen vielleicht ohnedies wenigstens zum Teil über den Verkaufspreis ihrer Erzeugnisse finanzieren, so wird besonders deutlich, daß die Investitionen teilweise von den nicht investierenden Unternehmen und zum anderen Teil von den Käufern der Produkte getragen werden. Derartige Investitionssubventionen fördern also nicht den konjunkturell zurückgebliebenen Unternehmer - ihm fehlen die Gewinne -, sondern den ertragsstarken. Die ganze Methode ist insofern sozialpolitisch fragwürdig.

1) Hans Kasper charakterisiert diesen Umstand etwas überspitzt, wenn er in einem Aphorismus schreibt: "Wem der Staat auch zuprostat - der Geehrte zahlt die Getränke." Vergleiche Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 62 vom 14. 3. 1960.

a) Bürgschaften für Investitionskredite

Staatliche Bürgschaften werden entweder in der Form modifizierter Ausfallbürgschaften für Wirtschaftsbereiche oder -gruppen gewährt, deren Unternehmern eine Kreditaufnahme wegen unzureichender Sicherheitsleistungen nicht möglich ist, oder als globale Rückbürgschaften gegenüber Kreditgarantiegemeinschaften, zentralen Kreditinstituten etc., die ihrerseits Kredite der Hausbanken verbürgen. Die Kreditusage der Hausbank für ein Investitionsvorhaben ist in jedem Fall Voraussetzung für das Wirksamwerden einer staatlichen Bürgschaft, so daß sich die Bürgschaft nur auf Kapitalmarktkredite erstreckt. Ohne derartige Bürgschaften wären die geförderten Investitionen nicht oder nur zu einem höheren Fremdkapitalzins möglich, was die Rentabilität möglicherweise in Frage stellen würde. Die Subvention einer derartigen Maßnahme liegt für den Investor quantitativ in der eventuellen Zinskostenersparnis und qualitativ in der Möglichkeit, überhaupt einen Investitionskredit oder einen höheren, als die Bürgschaftssumme ausmacht, zu erhalten. Der Staat übernimmt also ein Risiko, das die Geschäftsbanken nicht gewillt waren zu übernehmen. Die Bürgschaften müssen daher auf spezielle Fälle beschränkt bleiben, soll das privatwirtschaftliche Risiko als Bestandteil einer marktwirtschaftlichen Ordnung erhalten bleiben.¹⁾

Die Belastung des Haushalts läßt sich zum Zeitpunkt der Beschlußfassung über Bürgschaften nicht über-

1) Vergleiche auch Ernst Günter Vetter, a. a. O., Seite 65 f., der die Bürgschaft als ein Instrument für besondere Situationen der Wirtschaft reserviert sehen möchte, da es nicht Aufgabe des Staates sein kann, ein größeres Risiko einzugehen, das der Bankier ablehnt.

sehen. Der Umstand, daß eine eventuelle Inanspruchnahme aus diesen Bürgschaften sich erst in den Folgejahren auswirkt, könnte daher das Parlament zu einer gewissen Großzügigkeit in der Gewährung von Bürgschaftsversprechen verleiten. Erst bei der Inanspruchnahme wird die Subvention quantitativ für die öffentliche Hand wirksam, jedoch schwebt ein latentes Risiko während der Bürgschaftsdauer über dem öffentlichen Haushalt.

b) Wirkungen auf den Investitionsgütermarkt

Die Formulierungen in den Haushaltsansätzen und Verordnungen beschränken sich auf die Bestimmung der Zwecksetzung, die durch die Verausgabung der Investitionssubventionen erreicht werden soll. Der Kreis der Investitionsgüter, auf die sich die Subventionen auswirken, wird daher von den technischen Erfordernissen für ein bestimmtes Investitionsvorhaben bestimmt. Da in der Regel eine Vielzahl von Investitionsgütern zur Erreichung eines angestrebten Zieles verwendet werden kann, lassen sich im voraus keine hinreichend genauen Angaben über den Einfluß der Subvention auf die einzelnen Investitionsgütermärkte machen. Diese Feststellung gilt für alle Subventionsformen. So trifft es nicht zu, daß bei Kapitalzuschüssen oder Zinssubventionen der Kreis der in Frage kommenden Investitionsgüter eher erfaßbar wäre als bei öffentlichen Darlehen oder Steuervergünstigungen. Durch die Wahl bestimmter Subventionsformen läßt sich daher die Wirkungsrichtung auf gewisse Güter nicht abstecken. Auch die Hausbanken, die bei einigen Subventionen die Verwaltung der Mittel übernehmen, haben keinen Einfluß

auf die nachgefragten Investitionsgüter. Dies bleibt vielmehr dem Investor vorbehalten, und die Banken prüfen allenfalls, ob die vorgeschlagene Investition der Zielsetzung der staatlichen Maßnahmen entspricht. Damit wird es praktisch unmöglich, Preis- und Marktwirkungen auf den einzelnen Investitionsgütermärkten im voraus zu bestimmen.

Die Verausgabung der Investitionssubventionen löst allgemein eine verstärkte Nachfrage aus, die in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs konjunkturverschärfend und in der Depression krisenmildernd wirkt. In der Form des Multiplikators oder über die Akzeleratorwirkung erhöhter Nachfrage kann sich dieser Prozeß weiter ausdehnen. Je nach der konjunkturellen Situation kann die verstärkte Nachfrage von seiten der subventionierten Unternehmen zu Preissteigerungen führen und eine Kapazitätserweiterung der Investitionsgüterproduzenten anregen. Treten diese Preissteigerungen bei Investitionsgütern auf, deren Verwendung auf die subventionierten Unternehmer mehr oder weniger beschränkt ist, so konkurrieren sich die begünstigten Betrieben gegenseitig die Subventionen fort, die dann an ihre Lieferanten fließen. Im anderen Fall werden die nicht-subventionierten Unternehmer, die möglicherweise schon zur Finanzierung der Subventionen über ihre Steuerzahlungen beigetragen haben, beim Kauf von Investitionsgütern eine zusätzliche Belastung ihrer Wirtschaftlichkeitsrechnung hinnehmen müssen oder von der Nachfrage ausgeschaltet. Die verstärkte Nachfrage infolge der Investitionssubventionen wird die einzelnen Märkte recht unterschiedlich treffen. Je allgemeiner die Investitionsgüter verwendbar sind, umso stärker werden hier die Subven-

tionen zu einer geballten Nachfrage. So sind beispielsweise Bauleistungen bei einer Reihe von verschiedenen Investitionen notwendig mit der Folge, daß eine verstärkte Nachfrage nach diesen unterschiedlichen Investitionen die Nachfrage nach dazugehörigen Bauleistungen ansteigen läßt. Umgekehrt werden auf den Märkten ganz spezieller Investitionsgüter die Subventionen zwar eine größere Nachfragewirkung verursachen, doch wird sie nicht noch gleichzeitig durch erhöhte Nachfrage nach anderen Investitionsgütern weiter stimuliert; im Gegenteil kann sie durch das Ausweichen auf Substitutionsgüter abgeschwächt werden.

c) Wirkungen auf die Absatzmärkte

Die mit Hilfe der Subventionen vorgenommenen Investitionen lassen sich hinsichtlich ihrer Wirkung für den Betrieb in zwei Gruppen fassen. Entweder wurden sie dazu verwendet, die Fertigung kostengünstiger zu gestalten (Rationalisierungsinvestitionen), oder sie dienten zur Erweiterung der vorhandenen Produktionskapazitäten (Erweiterungsinvestitionen). Diese beiden Investitionsarten lassen sich zwar nicht exakt gegeneinander abgrenzen, da infolge des technischen Fortschritts mit jeder Investition ein gewisser Rationalisierungseffekt verbunden ist, doch ist eine Trennung nach dem Schwerpunkt ihrer Auswirkung möglich.

Bei Rationalisierungsinvestitionen werden die Endprodukte primär in ihrer Qualität und Quantität nicht verändert, diese Investitionen wirken vielmehr auf den Fertigungsprozeß und damit auf die Produktionsfaktoren, die an dem Prozeß beteiligt sind. Die In-

vestitionssubventionen können so gelenkt werden, daß vor allem dieser Rationalisierungseffekt erzielt wird, indem man eine Form wählt, bei der das Investitionsvorhaben bestimmbar ist. So werden verbilligte öffentliche Kredite oder Kapitalzuschüsse zur Verbesserung der Stromversorgung in der Landwirtschaft oder der Wasserversorgung oder zur Förderung der Zusammenlegung von landwirtschaftlich genutzten Flächen oder zur Anschaffung von Maschinen für die Feld- oder Viehwirtschaft eine Senkung der Produktionskosten verursachen und somit langfristig die Rentabilität der Betriebe verbessern können. Die Auswirkungen auf den Absatzmarkt werden für das investierende Unternehmen oder die ganze Branche in einem Konkurrenzvorsprung vor den ausländischen Wettbewerbern und damit in einer Stärkung der Marktstellung bestehen, für die Käufer werden die Wirkungen möglicherweise in einer verbesserten Qualität der Produkte zu sehen sein.

Die Investitionssubventionen können auch primär zu einer Erweiterung der Kapazitäten führen. Diese Wirkung läßt sich bewußt durch Koppelung von Subventionen an gewisse Investitionsvorhaben, wie Aufschließung von neuem Industriegelände oder Gründung neuer Betriebe in bestimmten Wirtschaftsgebieten, erreichen. Sie wird jedoch ebenso als unkontrollierbare oder gar unerwünschte Wirkung auftreten. In vielen Fällen sind die Investitionen, die einer Rationalisierung dienen sollen, vom Gesetzgeber nicht genau im voraus bestimmbar, so daß es in der Praxis zur Umgehung der staatlich erwünschten Effekte kommt. Mitunter werden auch die Subventionsformen so gewählt, daß es dem Investor überlassen bleibt, welche Investitionsart er wählt; das gilt nament-

lich von den steuerlichen Vergünstigungen, bei denen auch eine nachträgliche Überprüfung der Investitionen den Betriebsprüfer vor eine kaum lösbare Aufgabe stellen würde. Generell gilt, daß Investitionssubventionen, die nicht scharf abgegrenzt für ausgesprochene Rationalisierungsvorhaben und Strukturverbesserungen gewährt werden, eine Überkapazität in den begünstigten Branchen zu erzeugen drohen. Infolge der Subventionen werden unter Umständen Kapazitäten errichtet, die unterlassen worden wären, wenn man die künftige Absatzlage vorsichtiger abgeschätzt hätte, wozu der Investor ohne Subventionen gehalten gewesen wäre. Es ist ferner zu beachten, daß eine vergrößerte Produktion nur mit zusätzlichen Vertriebsaufwendungen absetzbar ist. Auf diese Weise werden immer Teile des durch die Investition ermöglichten größeren Gewinnes an die Träger der Vertriebsfunktionen oder über reduzierte Verkaufserlöse an die Käufer abfließen.

Ein erfolgreicher Einsatz der Investitionssubventionen wird in der Regel nur durch eine umfangreiche Überwachungsarbeit der diese Mittel verwal tenden Hausbanken sichergestellt, soweit es sich bei den Subventionen um echte Zahlungen handelt. Gelegentliche Fehlinvestitionen lassen sich dadurch allerdings nicht vermeiden. Daß diese Verwaltungsarbeit der Banken auch einen Teil der Subventionsbeträge für sich in Anspruch nimmt, versteht sich am Rande.

Der Erfolg einer Investitionssubvention kommt darin zum Ausdruck, daß der Produktionsprozeß gegenüber der Ausgangssituation auf einem höheren Niveau stattfindet und daß sich die Rentabilität des Unter-

nehmens durch Kosteneinsparungen verbessert. Im Gegensatz zu den Kostenträger- und Kostenartensubventionen, die nur so lange einen größeren Ertrag bringen, wie sie auch gewährt werden, ist man mittels einer Investitionssubvention in der Lage, eine anhaltende Rentabilitätsverbesserung zu schaffen. Sie ist durch ihre Initialwirkung für nachhaltige Strukturverbesserung prädestiniert. Die Unternehmen können auf diese Weise den Anschluß an die marktwirtschaftliche Einkommenserzielung wiedergewinnen. Der Subventionsbetrag schlägt sich nicht sogleich in voller Höhe in der verbesserten Ertragslage nieder, sondern führt über den Produktionsumweg der Investition zu einer ratenweisen, dafür aber nachhaltigen Auswirkung auf die Einkommenslage, soweit die Unternehmer ihr weiteres Verhalten nach den marktwirtschaftlichen Erfordernissen ausrichten und nicht erneut in die Verlustzone geraten. Die Höhe des Einkommenszuwachses infolge der Investitionssubvention ist in erster Linie abhängig vom Produktivitätseffekt der veranlaßten Investition und kann damit selbst bei gleicher Höhe des Subventionsbetrages bei verschiedenen Investitionen sehr unterschiedlich sein. Der Einkommenszuwachs wird ferner durch die Preiswirkungen auf dem Investitionsgütermarkt und dem Absatzmarkt des subventionierten Unternehmens beeinflußt. All diese Faktoren müßten im Einzelfall untersucht werden, wenn eine Aussage über die Größe des Einkommenszuwachses und damit den Erfolg einer bestimmten Investitionssubvention ermöglicht werden soll.

3. Ertrags- und Einkommenswirkungen

Den relativ günstigen Produktivitätswirkungen dieser Subventionsform stehen sozialpolitisch unerwünschte Ergebnisse gegenüber: Infolge des für die Subventionen notwendigen Steueraufkommens werden private Einkommen (Vermögen), die das Ergebnis wirtschaftlicher Tätigkeit sind, verringert und führen an anderer (subventionierter) Stelle zu privaten Einkommen und damit Vermögen. Das mag so lange nicht als negative Auswirkung anzusehen sein, als dieses Eigentum den Unternehmer wieder an die Eigenwirtschaftlichkeit heranführt. Wesentlich anders ist der Fall zu beurteilen, wenn das subventionierte Eigentum in Betrieben entsteht, deren Ertragslage gar nicht gefährdet war, bei denen der Einkommenszuwachs mittels Investitionssubventionen also eine Differentialrente bringt. Abgesehen von der ordnungspolitischen Gefahr dieser Subventionswirkungen¹⁾ spielen hier die negativen Auswirkungen einer Kapitalfehlleitung herein. Wenn Investitionssubventionen für alle Betriebe einer Branche gewährt werden, diese also nicht auf die Grenzbetriebe der Branche beschränkt bleiben, so können die rentabler arbeitenden Unternehmen durch ihr Marktverhalten die Grenzbetriebe wiederum unter die Rentabilitätsschwelle drücken und die Forderungen nach weiteren Subventionen veranlassen.

Die positive Ertragswirkung der Investitionssubvention ist ferner davon abhängig, daß die begünstigte Investition tatsächlich zur Behebung der Unternehmens- bzw. Branchenkrise führt. Im anderen Falle

1) Vergleiche hierzu die Ausführungen "Subventionierter Eigentumserwerb" im dritten Kapitel, Seite 163 ff.

werden Mittel à fonds perdu gewährt und Kapazitäten geschaffen, die über das wirtschaftlich vertretbare Maß hinauswachsen. Diese Gefahr der Kapitalfehlleitung ist immer gegeben, wenn der Staat den Investitionswünschen der Privatwirtschaft, die sich auf dem Kapitalmarkt äußern, noch einen eigenen Plan mit einer seiner Meinung nach "besseren" Kapitalverwendung gegenüberstellt. Damit werden einmal die auf dem Kapitalmarkt vorhandenen Kapitalien vermindert, sei es direkt, indem entsprechende Steuern den Gewinn und damit den Zufluß zum Kapitalmarkt drosseln, sei es indirekt durch Auflage einer staatlichen Anleihe zur Finanzierung subventionierter Investitionsvorhaben. Zum anderen ist es schwierig, unter den nicht am Kapitalmarkt zum Zuge kommenden Betrieben diejenigen auszuwählen, bei denen die Investition zur Überbrückung der Rentabilitätskrise führt. Da der "natürliche" Knappheitsregler Zins ausfällt, muß die öffentliche Hand einen anderen Maßstab für die Dringlichkeit der Investition finden. Häufig ist es offenkundig, in welche Bereiche eingegriffen werden muß. Die schwerer zu beantwortende Frage richtet sich auf die Art der Investition, die die Rentabilitätskrise langfristig zu beheben imstande wäre. Sie setzt eine genaue Analyse der Umstände, die zur Krise geführt haben, in jedem Einzelfall voraus. Die Antwort hierauf muß einen qualitativen und einen quantitativen Teil enthalten: Die öffentliche Hand muß die Investitionsarten umreißen, die sie zur Behebung der Krise eingesetzt sehen möchte, und sie muß das Ausmaß der Investitionsförderung festlegen. Auf diese Weise kann der Gefahr am ehesten begegnet werden, Überkapazitäten zu züchten, die möglicherweise später neue Subventionen nach sich zögen.

DRITTES KAPITEL DIE WIRKUNGEN DER SUBVENTIONEN
===== AUF WIRTSCHAFTS- UND GESELL-
SCHAFTSORDNUNG

I DIE KAPITALISIERUNG DER SUBVENTION

Zwei Subventionsarten sind in den vorhergehenden Kapiteln untersucht worden, die besonders dann von der öffentlichen Hand angewandt werden, wenn das politisch erstrebte Ziel die Verbesserung des Real-einkommens bestimmter Branchen oder Regionen ist: die Kostenartensubvention und die Kostenträger- oder Produkt-Subvention.

Kostenträger-Subventionen hatten wir kennengelernt als Mengenprämien pro produzierter Einheit oder als Mindestpreise. Diesen Maßnahmen gemeinsam ist, daß den "geschützten" Produzenten höhere Erlöse zufließen, als es sonst der Fall wäre. Die Höhe dieser Differenz ist abhängig von der jeweiligen Marktsituation und dem Ausmaß, in welchem der Wettbewerbspreis verzerrt ist. So drohen Mengenprämien dadurch, daß sie eine Produktionsausweitung provozieren, allmählich unwirksam und für den Empfänger nutzlos zu werden, so lange der Preisbildungsprozeß frei von weiteren staatlichen Eingriffen bleibt; demgegenüber versprechen Mengenprämien in der Form garantierter Abnahmepreise (also einem über dem Marktausgleich liegenden Preis) konstant höhere Erlöse. Unter Beachtung dieses Unterschiedes haben Kostenträger-Subventionen die Eigenschaft, mit den höheren Erlösen auch eine erhöhte Rendite vorzutauschen. Damit besteht immerhin die Gefahr, daß diese erhöhten Einnahmen bei einer Veräußerung des Unternehmens kapitalisiert werden. Die Kapitalisierung der Subvention bedeutet, daß derartige Erhaltungsinterven-

tionen, die der Anhebung des Realeinkommens dienen sollten, keine Dauerwirkung haben, daß sie vielmehr nur den Besitzern Vorteile verschaffen, die im Zeitpunkt der ersten Subventionsgewährung die Eigentümer dieser Unternehmen sind. Die Subvention wird im Veräußerungspreis wie ein Monopolrecht kapitalisiert, das heißt, für die Erwerber dieser Betriebe ergibt sich im Hinblick auf das Einkommen dieselbe Situation, wie sie vor Gewährung der Subvention sich den vorhergehenden Eigentümern darstellte. Das wiederum gibt Anlaß zur Klage über die schlechte Einkommenslage. Führt der Interessentendruck zu staatlichen Maßnahmen, so bedeutet das abermalige und vermehrte Zuwendungen zu Lasten der Steuerzahler oder der Verbraucher. Je länger der Zeitraum ist, über welchen sich der Staat entschließt, einer Branche ein gewisses Einkommen durch derartige Subventionen zu garantieren, um so größer ist die Kapitalisierungsgefahr und die Wahrscheinlichkeit, daß die gegenwärtig lebende Generation unter Umständen Lasten zu tragen hat zugunsten von Betriebsinhabern, die ihre Betriebe längst veräußert haben, während die derzeitigen Inhaber dieser Betriebe von dem Schutz nichts spüren, vielmehr immer neue und stärkere Unterstützungen verlangen. Das geschieht, wenn der Staat glaubt, eine Disparität im Wachstum einzelner Branchen dadurch auszugleichen, daß er den zurückgebliebenen Branchen gleiches Einkommen durch laufende Zuschüsse garantiert.

Wenn für die Höhe der Bodenpreise auch viele Faktoren eine Rolle spielen, so muß doch darauf hingewiesen werden, daß die durch Subventionen vorgetäuschte Rentabilität landwirtschaftlicher Betriebe auch auf den Produktionsfaktor Boden bezogen wird

und sich somit in steigenden Bodenpreisen niederschlägt.¹⁾

Diese Wirkung ist natürlich davon abhängig, daß bei Verkäufen die Erwerber auch bereit sind, einen Kaufpreis zu zahlen, der den Ertragswert der Subventionen, auf die Gegenwart abgezinst, enthält. Nur dann entsteht die sehr unerwünschte Wirkung, daß die Subvention einen Zuschuß lediglich zum Einkommen und Vermögen des Verkäufers bildet. Je mehr der Staat jedoch erkennen läßt, daß er eine Einkommensparität dieser Branche praktisch unbegrenzte Zeit zu garantieren gewillt ist, umso eher wird die Subvention kapitalisiert, weil die Nachfrager im Hinblick auf die "sichere" Zukunft bereit sind, diesen kapitalisierten Betrag zu zahlen.

Eine typische Eigenschaft der Kostenträger-Subventionen besteht darin, daß sie allen Betrieben, die derartige Produkte fertigen, gleichermaßen gewährt werden, ohne Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Kostenstrukturen, wodurch bei den kostengünstiger produzierenden Betrieben Differentialgewinne entstehen. Je stärker die Interessentenvertretung dem Staat gegenübertritt, umso mehr richtet sich die Subventionshöhe nach den submarginalen Betrieben, wodurch die Differentialgewinne der anderen größer werden. Mit der Vergrößerung der Differentialgewinne wiederum wächst die Gefahr der Kapitalisierung der Subventionen, so daß sich die negativen Wirkungen bei Kostenträger-Subventionen ak-

1) Zweifellos ergibt sich eine stärkere Preiserhöhung, wenn landwirtschaftlich genutzter Boden in eine andere, zum Beispiel industrielle Nutzung übergeht. Diese Preissteigerung hat nichts mit Landwirtschafts-Subventionen zu tun, sondern beruht auf einer geänderten Bodenverwendung.

kumulieren. Die Kapitalisierung der Vorteile, die die Subventionen schaffen, läßt sich nicht vermeiden, es sei denn, die öffentliche Hand versuchte, für die Veräußerung beispielsweise des Bodens Höchstpreisvorschriften zu erlassen, deren Bemessung jedoch ebenso fragwürdig wie unwirksam ist, da bei entsprechender Nachfrage derartige Vorschriften umgangen werden können.

Bei allen Subventionsarten kann die Kapitalisierung eintreten. Praktisch bedeutsam sind vor allem die Subventionen, die unmittelbar an das im Unternehmen produzierte Erzeugnis oder an die verwendeten Kostengüter gekoppelt sind, weil bei ihnen die Kosten-Erlös-Relation, also der Ertragszuwachs, am augenscheinlichsten berührt wird. Je mehr die Aufgabe des Preises, einen Marktausgleich zwischen Angebot und Nachfrage herbeizuführen, durch direkte administrative Eingriffe gestört wird, desto größer ist ceteris paribus die Kapitalisierungsmöglichkeit. Die produktbezogene Subvention des staatlich garantierten Verkaufspreises, eine der Hauptstützen der derzeitigen deutschen Agrarpolitik, erscheint somit für diese negative Begleitwirkung prädestiniert.

Nicht nur private Käufer derart begünstigter Betriebe sind im Vertrauen auf die Subventionsfreudigkeit der öffentlichen Hand bereit, diese "Monopolrechte" zu honorieren, auch der Staat tut dies bisweilen, wie das Beispiel aus der deutschen Zigarrenindustrie lehrt: Im Jahre 1956 haben tausend Zigarrenhersteller ihre Pforten geschlossen, und zwar mit einer staatlichen Liquidationsbeihilfe bis zum Höchstbetrag von 110.000 DM je Betrieb; das war

eine Kapitalisierung der im Falle des Weiterbestehens zu erwartenden Subventionen.¹⁾

1) Vergleiche W. Becker in einem Diskussionsbeitrag auf der vierzehnten Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 4. und 5. Mai 1960, veröffentlicht im Tagungsprotokoll Nr. 14 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft "Heiße Eisen im Wahlkampf", Ludwigsburg 1960, Seite 102.

II DER SUBVENTIONIERTER EIGENTUMSERWERB

Werden Subventionen als Zuschüsse zu den im Betrieb erzeugten Produkten oder zu den verwendeten Produktionsfaktoren gewährt, so verändern sie primär die Kosten-Erlössituation des Unternehmens, lassen also Gewinne entstehen, deren Verwendung von der Marktsituation und der Subventionsform abhängig ist. Demgegenüber begünstigen Investitions-Subventionen unmittelbar die Eigentumsbildung, nämlich das Eigentum an den Investitionsgütern. Diese Begünstigung der Eigentumsbildung muß für eine Wirtschaftsordnung, zu deren Fundament das private Eigentum gehört, von einiger Bedeutung sein.

Wenn die öffentliche Hand sich zur Gewährung von Investitionssubventionen entschließt, so kann sie es mit der Absicht tun, daß der Empfänger in die Lage versetzt wird, nach der Investierung den Anschluß an die Eigenwirtschaftlichkeit wieder zu finden. So kann bei einer Änderung der Wirtschaftsstruktur den Unternehmen, die nicht über genügend eigene finanzielle Reserven verfügen, durch Investitionssubventionen nachhaltig geholfen werden, ihre Ertragsrechnung wieder mit Gewinn abzuschließen. Ohne die Investitionssubventionen müßten diese Unternehmen aus dem Markt scheiden. Natürlich bedeuten die Subventionen auch hier, daß der Eigentumserwerb an diesen Investitionsgütern den Unternehmern nur durch die öffentlichen Mittel ermöglicht wurde. Man wird jedoch diese Wirkung so lange nicht als negativ zu beurteilen brauchen, wie die Subventionsgewährung auf die Fälle beschränkt bleibt, in denen man nach sorgfältiger Prüfung der künftigen Ertragsaussichten dieser Unternehmen zu dem Er-

gebnis kommt, daß sie nach der "einmaligen Kapitalspritze" wieder ihre Eigenwirtschaftlichkeit erreichen. Der subventionierte Eigentumserwerb will uns daher mit den Grundsätzen des privaten Eigentums dann vereinbar erscheinen, wenn er durch offengelegte Zuschüsse an einzelne Unternehmen erfolgt, deren künftige Ertragsaussichten hinreichend vorher geprüft wurden; es handelt sich also um eine weitgehend individuelle Anwendung. Werden ganze Branchen gleichmäßig mit Investitionszuschüssen bedacht, so müssen sofort Bedenken kommen, daß infolge der betriebsindividuellen Unterschiede auch "nicht bedürftige" Unternehmen Eigentum unter Zuhilfenahme öffentlicher Gelder erwerben, was mit dem Gedanken des privaten Eigentums nicht vereinbar ist.

Gleichermaßen bedenklich erscheint uns eine Subventionierung der Investitionen, die nicht in der offenen Zuschußform erfolgt. Dies trifft besonders für Subventionen in der Form von Gewinnsteuerverzichten zu. Nicht gemeint sind hier steuerpolitische Maßnahmen, die eine Verwendung der Gewinne im eigenen Betrieb ganz allgemein begünstigen, etwa derart, daß ausgeschüttete Gewinne einem höheren Gewinnsteuersatz unterworfen werden als einbehaltene Gewinne. Diese Maßnahmen werden meist in Abhängigkeit konjunktureller oder struktureller Situationen allgemeiner Art getroffen; sie berühren das Investitionsvolumen innerhalb des Sozialproduktes und die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes, können aber nicht als Subventionsmaßnahmen verstanden werden. Zu den Steuerverzichten mit Subventionscharakter gehören vielmehr die Sondervorschriften einzelner Paragraphen des Einkommensteuer-

gesetzes, beispielsweise des Paragraphen 7 d, Absatz 2, in den Jahren 1949 bis 1954, einer Steuerbegünstigung, wie sie vielleicht gelegentlich in abgewandelter Form wieder auftreten könnte. Es handelt sich hierbei um die Möglichkeit, aus dem erwirtschafteten Gewinn Zuschüsse für die vom Staat als förderungswürdig anerkannten Investitionen - im Fall des Paragraphen 7 d war es der Bau von Schiffen¹⁾ - zu gewähren, die den steuerlichen Gewinn mindern, somit für den Gewährenden eine Steuerersparnis bedeuten und gleichzeitig - da der Gewährende auch als Realinvestor auftreten kann - ihm einen Zuwachs an Vermögenswerten bringen. Wenn der Staat bestimmte Investitionen, etwa den Schiffsbau, aus dem Steueraufkommen fördern will, so mag es plausibel erscheinen, daß er die am Steueraufkommen ohnehin am stärksten beteiligten Unternehmen unmittelbar veranlassen möchte, die von ihm gewünschten Investitionen durch Zuschüsse an den Realinvestor zu finanzieren. Je höher die Steuersätze, um so größer dürfte die Aussicht sein, daß die Unternehmer dem staatlichen Wunsch entsprechen werden. Auf diese Weise würden die zur Finanzierung benötigten Beträge nicht erst auf dem "Umweg" über die Steuereinzahlung in den Haushalt fließen, um da-

1) Vergleiche den Wortlaut des Paragraphen 7 d, Abs. 2 EStG in der Fassung von 1952: "Steuerpflichtige, die den Gewinn auf Grund ordnungsmäßiger Buchführung ermitteln, können Zuschüsse oder unverzinsliche Darlehn, sonstige Steuerpflichtige können Zuschüsse zur Förderung des Schiffbaus im Jahre der Hingabe als Betriebsausgaben oder Werbungskosten absetzen. Voraussetzung dafür ist, daß ...

1. ...

2. der Bau oder Umbau des Schiffs als schiffahrts- oder fischereipolitisch förderungswürdig anerkannt ist und

3. ..."

nach doch wieder verausgabt zu werden, sondern direkt den Unternehmern zufließen, die die gewünschten Investitionen vornehmen. Derartige steuerliche Maßnahmen sind jedoch dazu angetan, daß Unternehmer mit entsprechend großen Gewinnen auf den staatlich geförderten Bereichen selbst als Realinvestor auftreten, so daß die Gewinne von einem Unternehmen in das andere fließen. Da es rechtlich nicht ausgeschlossen wird, daß die prosperierenden Unternehmen eigene Betriebe in der staatlicherseits als förderungswürdig anerkannten Branche errichten oder sich an bestehenden Unternehmen beteiligen, vermeiden diese Unternehmen die Besteuerung ihrer Gewinne und reichern unter Umständen beträchtliches Vermögen an. Diese Eigentumsbildung geschieht zu Lasten der übrigen Steuerzahler, denn da ein bestimmtes Steueraufkommen zur Bestreitung des Haushaltsplanes notwendig ist, müssen die durch derart geförderte Investitionen ausgebliebenen Steuerbeträge von den übrigen Steuerzahlern aufgebracht werden.

Die Gefahr derartiger Maßnahmen besteht also darin, daß Unternehmer mit hohen Gewinnen die Möglichkeit erhalten, unter Ausnutzung der legalen - wenn auch vielleicht nicht beabsichtigten - Wege beträchtliches Vermögen zu Lasten der Mehrheit der Steuerzahler anzusammeln, wodurch einer Konzentrierung von Eigentum und durch entsprechend geschickte Unternehmens-Organisation - Konzernbildung - von Marktmacht Vorschub geleistet wird. Untersuchungen, die sich mit dem Phänomen der Konzentration in der westdeutschen Wirtschaft beschäftigen, kommen daher auch zur Erkenntnis, daß die hektische Ausdehnung mancher Konzerne in immer neue Bereiche durch die Subventions-

angebote, die das Steuersystem enthalten, gefördert, oft gar veranlaßt wurde. Bezeichnend ist, wenn heute bereits von manchen Politikern wegen dieses unbehaglichen Gefühles gefordert wird, daß jene Steuervergünstigungen aus versteuerten Gewinnen zurückgezahlt werden sollten, durch die einst der Wiederaufbau leistungsfähiger Großproduktionen mitfinanziert worden ist.¹⁾

Besonders fragwürdig sind derartige Maßnahmen, wenn der Staat sich in der Förderungswürdigkeit der subventionierten Investitionen geirrt hat und infolge mangelnder Rentabilität dieser Investitionen sich möglicherweise zu Unterstützungsmaßnahmen laufender Art, etwa in Form von Frachtzuschüssen etc., gezwungen sieht: Dann zahlen die übrigen Steuerzahler doppelt. Und dieser Fall dürfte leider nicht nur theoretischer Natur sein.

Sollen Investitionen subventioniert werden, so muß - soll nicht ein subventioniertes Eigentum in wenigen Händen entstehen - gewährleistet sein, daß diejenigen, die die Mittel für solche Subventionen aufbringen, nicht über Umwegen auch zu den Nutznießern an den subventionierten Investitionen werden. Daraus leitet sich die Forderung ab, daß Investitionssubventionen nicht über Steuereinnahmeverzichte finanziert, sondern als offene Zuschüsse aus dem Steueraufkommen gewährt werden sollen. Wenn es sich auch nicht vermeiden läßt, daß der begünstigte Investor Eigentum erhält, für das er nicht allein die Mittel aufgebracht hat, an dem

1) Vergleiche Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 37, vom 13. Februar 1961, "Zuviel Konzentration".

vielmehr die Gesellschaft Anteil hat, so sollte dieser Eigentumszuwachs doch stets so bemessen bleiben, daß der Investor dadurch nur wieder seine wirtschaftliche Selbständigkeit zurückerhält, um sich im Wirtschaftsprozeß zu behaupten - nicht mehr. Bei einem staatlichen Zuschuß zum Investitionsvorhaben bleibt auch der Geschenkcharakter deutlich erhalten, wohingegen die Ausnutzung einer steuerlichen Vergünstigung als Ergebnis der eigenen Tüchtigkeit betrachtet wird. Die Bildung von Eigentum zu Lasten anderer Steuerzahler ist mit unserer Wirtschaftsordnung jedoch nur sehr bedingt vereinbar. Gerade die Eigentumsbildung muß völlig integer bleiben, soll nicht an den Grundsätzen der bestehenden marktwirtschaftlichen Ordnung gerüttelt werden. Da das Eigentum eine der tragenden Säulen ist, darf sie auch nicht vom Subventions-Bazillus angegagt werden.

III DIE AUSHÖHLUNG DER EIGENTUMSFUNKTION

Die Subventionen werden in der Regel damit begründet, daß es im Laufe des Wachstumsprozesses einer Volkswirtschaft immer wieder vorkommt, daß gewisse Unternehmer-Gruppen oder Wirtschaftsbereiche nicht nur mit der allgemeinen Entwicklung nicht Schritt halten können, sondern womöglich in eine Existenzkrise geraten, die sie im Augenblick nicht zu meistern vermögen. Wenn die Möglichkeiten der Selbsthilfe und Solidarität erschöpft sind, müsse man es als die Aufgabe der Gesellschaft ansehen, hier Staatshilfe zu gewähren, um akute Notstände zu vermeiden und um den Betroffenen zu ermöglichen, sich den Verhältnissen anzupassen. Verfolgt man jedoch die Subventionsgeschichte, so ergibt sich, daß die Realität nicht dieser Maxime entspricht: Die Subventionen bergen in sich die Gefahr, zu Dauereinrichtungen zu werden. Die staatlichen Mittel, die in der Absicht gegeben werden, daß die Empfänger dadurch in die Lage versetzt würden, sich an die geänderte wirtschaftliche Situation anzupassen, werden häufig von den Empfängern so beurteilt, daß sie die widrigen Verhältnisse erträglich machen sollen, statt sie zu überwinden. Wenn die Subventionen jedoch zur Dauereinrichtung werden, so besteht die Gefahr, daß sie dadurch die Idee des Eigentums aushöhlen. Das wiederum bringt die gesamte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ins Schwanken, die auf dem privaten Eigentum und der Vertragsfreiheit aufgebaut ist und in der das wirtschaftlich genutzte Eigentum dadurch gerechtfertigt wird, daß es den Risiken des Wirtschaftsgeschehens ausgesetzt ist. Wenn man jedoch "neben das echte Eigentum, das sich im Wirtschaftsablauf erneuert und vermehrt, noch ein unechtes Eigentum (setzt), daß das nicht tut, wohl

aber einen Anspruch auf Staatsrente eröffnet, so haben wir damit den Eigentumsgedanken preisgegeben. Dieses Eigentum leitet nämlich seinen Ertrag nicht aus dem Einsatz im Wirtschaftsverkehr ab, sondern ist der Ausweis der Hilfsbedürftigkeit und die Voraussetzung für den Staatszuschuß."¹⁾

Der Sinn des Eigentums, Grundlage der Unabhängigkeit und des selbständigen Wirtschaftens zu sein, geht so verloren. Der Gedanke, daß Eigentum dem Unternehmer einen Anspruch auf "ausreichende" Verzinsung zusichert, so daß es zur privilegierten Eigentumsschaffung kommt, ist mit unserer Wirtschaftsordnung eben nicht vereinbar, da Eigentum durch Leistung zur Quelle des Einkommens für seinen Inhaber werden muß, nicht aber Anspruch auf einen Staatszuschuß auslösen kann. Dieser Zusammenhang wird deutlich, wenn man die Folgen bedenkt, die aus der Forderung nach privilegiertem Eigentum entstehen. Denn "welcher Staat kann es sich leisten, fehlenden Ertrag aus Eigentum aus Mitteln der Allgemeinheit zu ersetzen, ohne früher oder später auf die Nutzung eben dieses Eigentums Einfluß zu nehmen und damit indirekt selbst zu wirtschaften?"²⁾ Damit wird aber die wirtschaftliche und zwangsläufig auch die politische Freiheit in Frage gestellt. Ein Unternehmer, der nicht imstande ist, aus seinem Eigentum Ertrag zu erwirtschaften und der sich damit begnügt, an Stelle des Ertrages Staatszuschüsse zu empfangen, begibt sich seiner Unternehmer-

1) Vergleiche Franz Etzel, Unbedachte Subventionen - eine Gefahr für Gesellschaft und Lebensstandard, in Junge Wirtschaft, Zeitschrift für fortschrittliches Unternehmertum, Nr. 1, 8. Jahrgang, Januar 1960, Seite 2.

2) Franz Etzel, a. a. O., Seite 3.

funktion. Er arbeitet nicht mehr für den Markt, er arbeitet für eine Staatswirtschaft, deren Funktionär er geworden ist. Der Unternehmer wird so zum Staatsrentner. Die Funktion des Eigentums, wirtschaftliche Unabhängigkeit zu gewährleisten, muß so verloren gehen.

IV DIE AUSWIRKUNGEN AUF DEN WETTBEWERB

Der Wirtschaftsordnung droht eine weitere Gefahr daraus, daß Subventionen dazu geeignet sind, den Wettbewerb zu verzerren. Werden Subventionen gezahlt, weil das Unternehmen Kosten und Markterlöse nicht in Übereinstimmung zu bringen vermag, so muß man sich vor Augen halten, daß durch die Subventionen ein "Wirtschaften" aufrechterhalten wird, das am Markte seine Rechtfertigung nicht findet, das dort den Ersatz seiner Kosten nicht erhalten kann. Anerkennt man andererseits, daß unsere Wirtschaft durch den Motor des Wettbewerbs in Gang gehalten wird, so ist einleuchtend, daß in dem Maße, in welchem der Wettbewerb ausgeschaltet wird, auch die Funktionsfähigkeit, die Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaftsordnung in Mitleidenschaft gezogen wird. Sind die einzelwirtschaftlichen Auswirkungen schon als negativ zu bezeichnen, weil der Einzelne seine Eigenverantwortlichkeit negiert und sich auf Kosten der Allgemeinheit erhalten läßt, so sind die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von noch größerer Tragweite. Wenn der Staat infolge der Subventionsmaßnahmen bewußt auf eine Erhöhung des Sozialproduktes verzichtet, so gilt es, diese Tatsache im Hinblick darauf zu beurteilen, daß wir im internationalen Wettbewerb im Interesse unserer Freiheit Leistungen erbringen müssen und gezwungen sind, das Beste aus den uns zur Verfügung stehenden Produktionsmitteln herauszuholen.¹⁾

1) Vergleiche hierzu auch Allgemeine Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1959, Seite 153: "Durch Umleitung des Leistungsanreizes - vom Streben nach möglichst zweckmäßiger Produktion auf das Streben nach möglichst hoher Subvention - werden jene Kräfte gelähmt, die für eine volkswirtschaftlich erwünschte Wachs-... (Fortsetzung siehe umseitig)

Man muß jedoch berücksichtigen, daß es auch eine sogenannte Theorie des Zweitbesten gibt. Wenn nämlich in einer bestimmten Situation in einem bestimmten Bereich der Wirtschaft das sogenannte Beste, also die Ordnung durch Wettbewerb, aus bestimmten Gründen nicht anwendbar ist oder nicht zu einem für optimal gehaltenen Ergebnis führt, dann erhebt sich die Frage, ob Subventionen als sogenanntes Zweitbestes gerechtfertigt wären. Das mag in einem konkreten Einzelfall durchaus zutreffen. Die große Gefahr einer solchen Theorie ist jedoch darin zu sehen, daß sie dazu verleitet, allzu schnell den Weg des geringsten Widerstandes in der Wirtschaftspolitik zu gehen.

Es ist ferner noch auf eine soziologische Auswirkung hinzuweisen. Unterstellt man, daß der Bürger im demokratischen Staat sich eine gewisse Vorstellung von dem erhalten hat, was man unter sozialer Verpflichtung versteht, so darf man damit rechnen, daß er für diejenigen, die sich ohne eigene Schuld und ohne eigene Versäumnisse in einer wirtschaftlichen Notlage befinden, eine Hilfe aus öffentlichen Mitteln befürworten wird. In einer individualistisch-orientierten Gesellschaftsordnung wie der unsrigen sollte aus diesem Gefühl persönlicher Mitverantwortung, das aus dem Moralgesetz folgt, die Hilfe geleistet werden. Großzügige Subventionen sind aber dazu angetan, dieses Gefühl der Mitverantwortung zu unterhöhlen. So darf es nicht Wunder nehmen, wenn

1) (Fortsetzung) ... tumssteigerung unentbehrlich sind. Wenn das leistungsbestimmte Gewinnstreben nicht mehr als Richtpunkt für das wirtschaftliche Handeln wirksam ist, sind Abirrungen vom Wege zur höchsten Wirtschaftlichkeit im Sinne der Erreichung einer optimalen Güterversorgung mit den geringsten Mitteln unvermeidlich."

der "Zersetzungseffekt der Gefälligkeit" zwangsläufig dazu führt, daß viele beginnen, den Staat als die große Fiktion zu betrachten, in der jeder auf Kosten des anderen leben kann.¹⁾ Wenn das Maß verloren geht und aus angemessenen, berechtigten Einzelmaßnahmen der Subventionsgewährung unkontrollierbare Gefälligkeiten werden, so wird die individuelle Selbstverantwortung torpediert und der Begriff des Sozialen ad absurdum geführt.²⁾³⁾

-
- 1) Vergleiche Frédéric Bastiat: "L'Etat, c'est la grande fiction, à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre de tout le monde"; zitiert nach Günter Schmolders, Finanzpolitik, a. a. O., Seite 125.
 - 2) Fritz Karl Mann hat diese Erscheinung "Sozialisierung des Risikos" oder "Sozialisierung der Verluste" genannt. Er schreibt in diesem Zusammenhang in Finanztheorie und Finanzsoziologie, Göttingen 1959, Seite 99: "Wenn Subventionen den tatsächlichen Verlusten der gewerblichen Unternehmer angepaßt werden, belasten sie die Gesamtheit mit der Verantwortung des Unternehmers. Zugleich setzen sie eine Prämie auf unternehmerische Unfähigkeit aus. Die mit freiem Wettbewerb Hand in Hand gehende Auslese wird unterbunden. Wenn ferner ein großer Teil der Produktion vom Staat nachgefragt wird, "(gemeint sind staatliche Stützungskäufe) "kann es nicht überraschen, wenn die Aufmerksamkeit des Unternehmers weitgehend von den Geschehnissen auf dem Markt abschweift und sich mehr auf die Wandlungen des Parlamentes konzentriert, um mit Hilfe organisierter Interessengruppen, der pressure groups, seinen Anteil am Absatz weiter zu erhöhen. Daß eine Verallgemeinerung solcher Methoden die Grundlagen des Kapitalismus bedrohen würde, braucht nicht näher ausgeführt zu werden."
 - 3) Ein markantes Beispiel dafür, wie sehr der Subventionismus die Wirtschaftsgesinnung zersetzt, bringt Hans Otto Wesemann, Was bewirken Subventionen?, Vortrag, gehalten auf der vierzehnten Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 4. und 5. Mai 1960, abgedruckt im Tagungsprotokoll Nr. 14 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg, 1960, Seite 70: "Nehmen Sie den Fall des Kindergeldes und denken Sie an jenen Bauern, der neun Kinder hatte und infolgedessen von dem zuständigen Amt mit einer beträchtlichen Zuschwemmung öffentlicher Gefälligkeiten bedacht wer... (Fortsetzung siehe umseitig)

In dem Maße, in welchem der Wettbewerbsgedanke erlahmt, nimmt die Kollektivierung des Einzelnen zu. Das wird schon aus der Entwicklung des Subventionswesens deutlich, dessen Volumen durch die Organisation der partikularen Interessen mit verursacht wurde. Wenn der Staatsbürger sieht, wie Interessenten immer wieder mit Subventionen bedacht werden, liegt es nahe, daß sich bei ihm die Vorstellung bildet, das öffentliche Interesse - alle derartigen Interessentenwünsche werden als "im öffentlichen Interesse" hingestellt - sei eine Addition der verschiedenen Gruppeninteressen. Diese Gruppeninteressen müssen natürlich ideologisch verbrämt werden, um die Zuwendung öffentlicher Mittel an die eigene Gruppe zu rechtfertigen. Damit wächst die Gefahr einer verlogenen wirtschaftspolitischen Argumentation. So schreibt Meinhold¹⁾, der Wahrheitsgehalt der Behauptung, daß mit der erbetenen Subvention allgemeiner wirtschaftliche Ziele verfolgt werden und keineswegs einzelwirtschaftliche Ziele, sei im konkreten Einzelfall kaum festzustellen oder nachzuprüfen. Es ist einleuchtend, daß durch eine derartige Subventionspolitik die Vorstellung von einem echten, wohlbegründeten öffentlichen Interesse untergeht.

Neben diesem Wandel in der Auffassung vom öffentli-

3) (Fortsetzung) ... den sollte. Er lehnte das ab mit dem hausbackenen und altväterischen, um nicht zu sagen antiken Hinweis, er könne selbst für seine Familie sorgen, und er brauche sich dazu von niemandem etwas schenken zu lassen. Sie wissen, wozu das geführt hat: Die zuständige Behörde hat den Antrag gestellt, den Mann auf seinen Geisteszustand untersuchen zu lassen ... Das ist die Zersetzung des Begriffs vom Sozialen."

1) W. Meinhold, Subventionen, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959, Seite 236 ff., hier Seite 241.

chen Interesse ist noch eine weiterreichende Wettbewerbswirkung festzustellen. Dadurch, daß es gewissen Interessentengruppen immer wieder gelingt, Subventionen zu erhalten, entsteht ein gewisser Sog zu den Organisationen und Verbänden; der Einzelne wird dazu verleitet, anstatt sich aus eigener Kraft an die laufend sich ändernden Ausgangsdaten des Wettbewerbs anzupassen, bequemerweise den Schutz des Kollektivs zu suchen.¹⁾ Entsteht so einmal beim Einzelnen der Eindruck, er könne den ihm vielleicht unbequem werdenden Wettbewerb durch Anschluß an eine Organisation oder Gründung einer eigenen Gruppe Gleichgesinnter aus dem Wege gehen, so entwickeln andererseits die Organisationen und Verbände von sich aus eine Aktivität, um ihre Existenzberechtigung mit dem Hinweis auf den "ungerechten" Markt und Wettbewerb zu begründen.²⁾ Es ist einleuchtend,

-
- 1) Der Zusammenschluß zu Gruppen ist parallel mit der Einführung protektionistischer Maßnahmen zu beobachten. Mit der Errichtung der Schutzzölle beginnt sich das Gruppengefühl, das Wir-Gefühl auszubreiten, wodurch der Zusammenschluß der Unternehmer in Verbände begünstigt und teilweise überhaupt erst angeregt wurde. Bereits in jener Zeit kommt es zu einer Einigung auf Verbandsebene, die danach Gesetzeskraft erlangt: Der Bund der Landwirte und der Zentralverband der Industriellen schließen einen Kompromiß, wonach die ersten Schutzzölle, die in Deutschland eingeführt werden, auf je eine Mark für den Doppelzentner Eisen und für den Doppelzentner Getreide festgesetzt werden. Vergleiche Günter Schmölders, Subventionsmentalität und Marktwirtschaft, in: Soll der Staat Geschenke verteilen?, Tagungsprotokoll Nr. 18 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg 1962, Seite 26 ff., hier Seite 28.
- 2) In einem Referat auf der 18. Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 25. und 26. Juni 1962, abgedruckt im Tagungsprotokoll Nr. 18, Ludwigsburg 1962, Seite 26 ff., mit dem Thema Subventionsmentalität und Marktwirtschaft führt Professor Dr. Günter Schmölders u. a.... (Fortsetzung siehe umseitig)

daß in einem System von Gefälligkeiten die Organisationen, die Kollektive auf allen Ebenen der Gesellschaft und der Wirtschaft ein stets größer werdendes Gewicht erhalten und den Wirkungsspielraum des Individuums ständig verkleinern. Wenn auch der einzelne Unternehmer vielleicht durchaus bereit ist, sich dem wirtschaftlichen Risiko zu stellen, so bedarf es doch nur einer geringen Suggestivkraft des Verbandsgeschäftsführers und nur eines Appelles an sein Gruppenbewußtsein, um ihn, den Einzelunternehmer, in den Chor einstimmen zu lassen, seine Gruppe sei doch volkswirtschaftlich so bedeutend und so wichtig, daß es der Allgemeinheit obliege, hier zu helfen.¹⁾ Auf diese Weise wird aus dem Wettbewerb der Unternehmer um den Markt ein Wettbewerb der Verbände und Organisationen um die Beeinflussung des Staates. In weiterer Konsequenz droht daraus die Zersetzung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit.²⁾

- 2) (Fortsetzung) ... aus, daß die Gruppe, der Verband häufig wesentlich eifriger ist als der Einzelne, wenn es um die Erringung neuer Vergünstigungen geht. Die Untersuchungen des finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln hätten gezeigt, daß der einzelne Landwirt oder industrielle Unternehmer zum Thema Subvention sehr viel verständigere Ansichten habe als beispielsweise der Verbandssyndikus derselben Gruppe. "Es entsteht eine echte Eigendynamik des Gruppenwesens, des Gruppenpendens, des Wir-Interesses beim Syndikus, manchmal vielleicht aus ganz banalen eigensüchtigen Motiven." (a. a. O., Seite 28).
- 1) Vergleiche Günter Schmolders, "Subventionsmentalität und Marktwirtschaft", a. a. O., Seite 28.
- 2) Wie die Verbände wirtschaftspolitische Entscheidungen beeinflussen, legt E. Tuchtfeld in seiner Abhandlung Wirtschaftspolitik und Verbände, im Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Band 1, Tübingen 1956, Seite 72 ff., ausführlich dar.

V DIE GEFÄHRDUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT

Man muß sich bei der Beurteilung der Subventionswirkungen immer wieder die Ausgangslage, aus der das Subventionsbegehren erwachsen ist, vor Augen führen. Meist sind es von außen kommende Strukturveränderungen, die die Konkurrenzbedingungen verschlechtern, und zur Kompensation wird nach staatlicher Hilfe gerufen. Diese Hilfe könnte so bemessen werden, daß sie der durch die Strukturveränderung gewiesenen Richtung nicht entgegenwirkt, sondern vielmehr den Umstellungsprozeß zu beschleunigen versucht. Daß diese finanziellen Maßnahmen, die in Richtung der Marktgesetze wirken, trotz ihrer Folgerichtigkeit nicht immer Anwendung finden oder oft nur zusammen mit Maßnahmen, die das Bestehende zu erhalten versuchen, liegt weniger an der mangelnden Einsicht in die nationalökonomischen Zusammenhänge als an der Vorstellung, ein nationalökonomisch richtiger Weg sei angesichts des Ansturms der Interessenten "politisch unmöglich".

Je stärker das Subventionsvolumen anwächst, um so größer ist der Einfluß, den Organisationen, Kollektive und Verbände im Staat erlangen. Da derartige Gruppenbildungen jedoch dadurch gekennzeichnet sind, daß sie nicht auf eine Integration in das Ganze hinarbeiten, sondern versuchen, ihre eigene Machtstellung im Staate zu vergrößern, besteht hier die große Gefahr der Aushöhlung der Staatsmacht. Auf diese Weise kann das Parlament nicht mehr Initiator und Gestalter der wirtschaftspolitischen Ordnung sein, sondern droht zu einer Clearingstelle der Interessenwünsche oder gar zu einer Ratifikationsbehörde für außerhalb des Parlaments gefundene Interes-

sentenkompromisse zu werden.¹⁾²⁾

Eine langfristige vernünftige Wirtschaftspolitik aber erscheint nur möglich, wenn der Staat sich aus den Interessentenschlingen heraushält, sich auf sich besinnt und auf sich selber zurückzieht; diese Selbstbeschränkung als Grundlage der Selbstbehauptung ist Voraussetzung und Ausdruck seiner Unabhängigkeit und Stärke und damit Gewähr für eine auf rationalen Grundlagen stehende Wirtschaftspolitik. Schließlich sollten auch die Interessentenvertreter erkennen können, daß ein Spielball Staat nur so lange zu ihren Gunsten arbeitet, als sie die stärkste Interessentengruppe sind. In dem Moment, in dem andere Interessentengruppen stärker werden, verhalten ihre dann unter Umständen begründeten Hilferufe ungehört. Daraus resultiert ein immer schärferer Kampf um die Interessennahme im Staate mit allen Gefahren der Kor-

1) Anschaulich hat das Franz Böhm in einer Vorlesung ausgedrückt: "In einem Land, in dem es Sitte ist, daß Extrawürste für jeden gebraten werden, der eine hinreichend große Faust besitzt, die er den Parteien, dem Parlament und der Regierung unter die Nase halten kann, da muß es die Gesetzgebung und die Regierung zu ihrem Lebensinhalt machen, solche Extrawürste zu braten, und die Staatskunst besteht dann darin, es so einzurichten, daß die Größe der Wurst immer möglichst genau der Größe der Faust angepaßt ist, die das Kochgeschirr präsentiert." Zitiert nach Hans Otto Wesemann, a.a.O., Seite 74.

2) Über die Bedeutung und den Einfluß der Interessentengruppen vergleiche auch Günter Schmolders, Finanzpolitik, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1955, Der vorparlamentarische Raum, Seite 89 ff., und die dort angeführte Literatur. Für den Bereich der Agrarwirtschaft werden die Fragen der "verbandsorientierten" finanzpolitischen Willensbildung ausführlich bei Karl-Heinrich Hansmeyer, "Finanzielle Staatshilfe für die Landwirtschaft", Tübingen 1963, Seite 60 ff., behandelt.

ruption etc. für die Gesellschaft, bis letzten Endes der Bestand des Staates selbst in Frage gestellt wird.

Allein dieser Eindruck wird bei den einzelnen Staatsbürgern gefährliche Konsequenzen für die demokratische Moral haben müssen. Erinnerung sei daran, daß die immer wieder verwandelten Begünstigungen im Steuerrecht die Übersichtlichkeit der Steuergesetze zu nicht gemacht und damit das Vertrauen des Staatsbürgers in den Grundsatz der Steuergerechtigkeit zersetzt hat, was vielleicht nicht zuletzt seinen Ausdruck in der doppelten Steuermoral gefunden hat. Wie sehr das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verletzt werden kann, veranschaulicht die Flut von Gesetzen und Rechtsnormen, die heute für ganz partikuläre, eines Gesetzes im Grunde nicht würdige Maßnahmen erlassen werden. Damit wird das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit mehr und mehr verlassen, denn diese Art von Gesetzesproduktion entfernt Inhalt und Sinn der Gesetze immer weiter vom natürlichen Empfinden des Staatsbürgers.

Die Gefährdung der rechtlich-sozialen Ordnung kommt besonders darin zum Ausdruck, daß ein weit verzweigtes Subventionswesen - neben der Gesetzesfülle - der Exekutive eine bedeutende Machtstellung dadurch beschert, daß der Ermessensspielraum bei der Subventionsgewährung oft erheblich ist. Weil die Exekutive nach eigenem Ermessen subventionieren kann, ergibt sich die zwangsläufige Folge, daß sie damit Entscheidungen von großer gesamtwirtschaftlicher Tragweite trifft. Eine weitere Folge ist, daß die Exekutive auf diesem Weg das Ordnungssystem in einer vom Gesetzgeber nicht gewollten Weise umbiegen kann.¹⁾ Die Tat-

1) Diese Gefahr für das Ordnungssystem wird nicht allein durch die Exekutive, sondern auch durch subventionierende Stadtparlamente heraufbeschworen. Eine weitere Gefahr geht von den nicht koordinierten Ländersubventionen aus.

sache, daß der Verwaltungsapparat in der Bundesrepublik größer ist als zur Zeit des totalitären Hitler-Regimes deutet darauf hin, daß der Einfluß der nichthoheitlichen Verwaltungsmittel weiter reicht als der der hoheitlichen Verwaltungsmittel.¹⁾ An die Stelle der staatlichen Befehlsgewalt sind andere Verwaltungsmittel getreten, zu deren bedeutendsten die Subventionsverwaltung zählt. Diese Verwaltungsmittel sind indes nicht weniger wirkungsvoll, was deutlich wird aus der akkumulierten Finanzmacht, über die der Staat heute verfügt.

Die Rechtswissenschaft hat von diesem Wandel der Verwaltungswirklichkeit, sich nämlich immer stärker nichthoheitlicher Mittel zu bedienen, erst spät Notiz genommen. Es bedarf daher einer Interpretation des Grundgesetzes dahingehend, daß auch dann die grundrechtlichen Garantien zu respektieren sind, wenn sich die Verwaltung nicht der hoheitlichen, sondern nichthoheitlicher Mittel - wie der Subvention - bedient.²⁾ Eine Verwaltung, die sich in stärkerem

1) "Für die Einteilung der Verwaltungstätigkeiten haben sich in dem Herkommen, das sich im 19. Jahrhundert bildete, zwei Kategorien entwickelt: das hoheitliche Handeln unter Anwendung überlegener Zwangsgewalt und die wirtschaftliche Betätigung" (Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 9. Auflage, München - Berlin 1966, Seite 342). Dabei unterlag die hoheitliche (Eingriffs-) Verwaltung dem öffentlichen Recht und die fiskalische Verwaltung dem bürgerlichen Recht. Inzwischen aber hat sich ein dritter Bereich, nämlich der vorsorgenden, leistenden Verwaltung (Forsthoff, a. a. O., Seite 95 und 118) herausgebildet. Eine Vielzahl dieser öffentlichen Verwaltungsaufgaben, besonders der "Förderungen" auf den verschiedensten Gebieten, wird in den Formen des bürgerlichen Rechts durchgeführt. Für sie hat sich der Begriff der nichthoheitlichen Verwaltungsmittel gebildet.

2) Arnold Köttgen, Subventionen als Mittel der Verwaltung, in Deutsches Verwaltungsblatt, 68. Jahrgang des Reichsverwaltungsblattes, Heft 16, vom 15. August 1953, Seite 487.

Maße der Förderungsmethodik bedient, birgt in sich die latente Gefahr, den in Artikel 1 des Grundgesetzes kodifizierten Gleichheitsgrundsatz zu verletzen. Zwar kann man versuchen, willkürliche Dispositionen durch haushaltsrechtliche Regelungen zu unterbinden, doch müssen Subventionsgesetze oft so allgemein gehalten werden, daß der Verwaltung genügend Spielraum für die Anwendung verbleibt, womit die Korruptionsgefahr offenkundig wird. Es mangelt zwar nicht an Einzelfällen der Subventionsgewährung, bei denen der Gesetzgeber die Förderung, beispielsweise des Wohnungsbaues und Schiffbaues, recht genau festgelegt und die Exekutive damit auf eine eng ausgelegte Vollzugsfunktion verwiesen hat, doch bleibt der Exekutive oft ein großer Spielraum und infolge der zur Diskussion stehenden großen Beträge auch ein starkes Gewicht bei der Ausübung der Förderungspolitik. Damit droht staatliche Autorität gegenüber dem einzelnen Bürger auch von dieser Seite in Frage gestellt zu werden. Man kann sogar die Frage aufwerfen, ob dadurch nicht die konstitutionelle Demokratie ihre Legitimität verliert.¹⁾ Nachdem sich die Zeit jedoch für eine staatliche Sozialgestaltung entschieden hat, gilt es, mit den Mitteln der rechtlichen Ordnung die nicht wenig gefährdete Staatsautorität gegenüber dem Einzelnen und seinen Gruppen zu verteidigen und zu bewahren.

1) Vergleiche hierzu Hans Peter Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, Berlin, Köln 1956, Seite 11: Ipsen sieht eine Gefährdung der staatlichen Autorität darin, daß der Staat den Einzelnen "mit der Chance ausstattet, mit anderen in Wettbewerb um Teilhabe an Staatshilfe einzutreten." So auch Hans Huber, Das Staatsrecht des Interventionismus, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF, Band 70, 1951, Seite 179 ff.

Es ist ferner zu beachten, daß gewisse Freiheitsrechte durch eine Subventionswirtschaft aufgegeben werden. Da fast alle Subventionen an bestimmte Bedingungen geknüpft sind, bedeutet die Entgegennahme der Subventionen eine "freiwillige Unterwerfung" des Subventionierten, was gleichbedeutend mit Machtzuwachs der Exekutive als vergebender Stelle ist. Damit gelangt man an das Kardinalproblem, das darin besteht, daß "ein derartiger Einsatz der Finanzmacht, insbesondere über Auflagen und die ihnen korrespondierenden Kontrollbefugnisse einen parakonstitutionellen Machtzuwachs und eine Verschiebung der verfassungsrechtlichen Ausgangslage" bewirkt.¹⁾ Man darf nicht verkennen, daß die Entfaltung unserer Subventionswirtschaft bereits einen Grad erreicht hat, wo jede Subvention "einen Vorgang, einen Berufungsfall und - im Sinne des Gleichheitssatzes - einen Vergleichstatbestand werden (läßt), der dieselben begünstigten Wirtschaftssubjekte dazu anreizt, auf Verlängerung und Wiederholung, schließlich auf Verewigung der Subventionsvergütung zu dringen, oder andere dazu anregt, ihre Einbeziehung in ihre Vorteile anzustreben. Es scheint eben zum Wesen der Subvention zu gehören, daß sie, einmal begonnen, kein Ende findet und stets weitere ins Leben ruft."²⁾ Bei dieser Tendenz ist der Machtzuwachs der Exekutive als besonders gefährlich zu betrachten.

Schließlich ist noch auf die "Aushöhlung des Gesetzes-Vorbehaltes"³⁾ hinzuweisen, die dadurch entsteht, daß eine Subventionsmaßnahme nach Zweck und Ausmaß oft normativ nur als globale Zielbestimmung umschrie-

1) Arnold Köttgen, a. a. O., Seite 489.

2) Hans Peter Ipsen, a. a. O., Seite 14.

3) Hans Peter Ipsen, a. a. O., Seite 15.

ben werden kann, weil der Gesetzgeber einfach überfordert wird, wenn er der Exekutive eine exakte Reglementierung des Ob, Wie und Wann staatlicher Subventionsgewährung vorschreiben soll, wo es doch die wirtschaftliche Situation unter Umständen erfordert, von Fall zu Fall zu entscheiden, da sich wirtschaftliche Tatbestände, an die die Subventionsgewährung knüpft, nie derart exakt vorher bestimmen lassen, wie rein rechtliche Tatbestände. Die Wirtschaft erfordert ihrem Wesen nach eine gewisse Anpassungsfähigkeit und elastische Haltung. Andererseits müßte ein "Subventionsrecht, das spezifisch rechtsstaatlichen Anforderungen genügen soll, ... um möglichste Detaillierung und Präzision nicht nur der Interventionsgesetzgebung selbst bemüht sein und die Gebote des Artikels 80 des Grundgesetzes über das Delegationswesen ernst nehmen, es müßte vor allem vermeiden, in farb- und inhaltslose Haushaltsermächtigungen auszuweichen, die nur noch in der Kennzeichnung von Etatpositionen und zahlenmäßigen Ausgabebegrenzungen bestehen, im übrigen aber alle parlamentarische Bändigung und Kontrolle der Subventionsverwaltung in die allgemeine Budgetüberwachung verweisen. Wo derart planmäßig mit budgetären Globalermächtigungen verfahren wird - und das ist heute weithin der Fall - entartet das Subventionswesen nicht nur zum Datenwirrwarr, der die staatliche Ausgabenwirtschaft und die behördliche Zuständigkeitsordnung gleichermaßen unterhöhlt, sondern entsteht auch ein weiterer Raum parlamentarisch nicht mehr oder kaum noch kontrollierter Exekutivherrschaft."¹⁾

1) Hans Peter Ipsen, a. a. O., Seite 15 f.

VI DIE AUSWIRKUNGEN EINER SUBVENTIONSWIRTSCHAFT AUF DIE GELDORDNUNG

In den vorausgehenden Ausführungen wurde dargelegt, wie sehr die Finanzmacht der öffentlichen Hand Einfluß nimmt auf die Erstellung und Verwendung des Sozialproduktes, wie sie die Eigentumsbildung und den Wettbewerb beeinflußt und wie sehr durch ihr Vorhandensein die Gesellschaftsstruktur, das Verhältnis Staat - Bürger geprägt wird. Es ist nahelegend, daß diese Finanzmacht durch ihr Wirksamwerden, das heißt durch die Tatsache, daß 2/5 des Sozialproduktes nicht nach exakten Maßstäben der Wirtschaftlichkeit verwendet werden, auf die Dauer Einfluß auf die Geldordnung und damit auch auf die Währungspolitik gewinnt.¹⁾ Öffentliche Ausgaben sind ihrem Wesen nach oft "unwirtschaftlich", aber dafür nicht minder politisch und sozial notwendig. Sie können sich nicht nach den Gesichtspunkten des Ertrages orientieren, da es sich oft um Ausgaben handelt, für die es marktmäßig zu definierende Bedürfnisse nicht gibt. Aus diesem Grunde sind die öffentlichen Ausgaben nur dann dem Gleichgewicht der Volkswirtschaft nicht abträglich, wenn sie sich innerhalb gewisser Grenzen bewegen. Diese Grenzen dürften heute überschritten sein; denn das für die öffentlichen Ausgaben notwendige Steueraufkommen ist zu einer solchen Belastung für die Unternehmungen angewachsen, daß steuerliche Gesichtspunkte bei unternehmerischen Entscheidungen oft vor betriebswirtschaftlichen rangieren.

1) Von dem amerikanischen Senator Taft stammt der Ausspruch: "...daß es in einem Lande, in dem der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Volkseinkommen mehr als 25 Prozent betrage, auf die Dauer keine freie Wirtschaft geben könne." Zitiert nach Volkmar Muthesius, Die Gefahr für die Geldordnung, in Junge Wirtschaft, a. a. O., Seite 10.

An diesem immer größer gewordenen Anteil der öffentlichen Hand am Sozialprodukt sind die Subventionsmaßnahmen erheblich beteiligt. Damit sind die Subventionen allein bereits imstande, ihren Einfluß auf die Geldordnung und Währungspolitik auszuüben.

Zwei Formen, die zu den investitionsgebundenen Subventionen gehören, müssen - da ihre ökonomischen Wirkungen, das heißt ihre Preis- und Marktwirkungen, wesentlich weitertragende Bedeutung haben als die Preis- und Marktwirkungen anderer Subventionsformen - hier nochmals erörtert werden: die Kapitalzuschüsse und die Zinszuschüsse. Der Kapitalmarkt, der von diesen Subventionsformen beeinflusst wird, ist mit seinem Preisbildungsprozeß besonders empfindlich; sein Geschehen strahlt indirekt auf eine Vielzahl von Einzelmärkten aus. Kapitalzuschüsse, die für bestimmte Investitionsvorhaben gewährt werden, können - wenn sie einen gewissen Umfang erreichen - die Investitions- und damit die Konjunkturpolitik empfindlich stören. Das gilt besonders, wenn Investitionen in ganzen Branchen gefördert werden sollen. Wenn bestimmte Branchen mit ihren Investitionen zurückbleiben, während die übrige Wirtschaft prosperiert, so wird die Förderung dieser zurückgebliebenen Zweige oft im Widerspruch stehen zu der konjunkturell erwünschten Entwicklung des Investitionsvolumens. Wenn die Notenbank bemüht ist, mit den verschiedenen Maßnahmen der Geldpolitik - unter anderem der Zins- und Diskontpolitik - einen Investitionsboom zu zügeln, beschneidet sie gleichzeitig die Möglichkeit, für die zu fördernden Branchen Mittel auf dem Kapitalmarkt zu erhalten. Mit anderen Worten, wenn man sich staatlicherseits zur Förderung auf ein bestimmtes Investitionsvolumen in-

nerhalb einer Branche festgelegt hat, wird der Subventionsbedarf umso größer, je geringer die Möglichkeit für die zu fördernde Branche ist, sich die Mittel auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen. Das bedeutet andererseits, daß die von der Notenbank angestrebte Beruhigung der Konjunkturlage durch die Subventionen zunichte gemacht werden kann, ja es kann von der Subventionierung solcher Investitionen durch Kapitalzuschüsse geradezu ein neuer Boom entfacht werden. Für diesen Investitionsboom zahlen die anderen Unternehmer doppelt: als Investoren durch höhere Kreditzinsen und als Steuerzahler durch vermehrte Steuern, deren der Staat bedarf, wenn er die gewünschten Investitionen durchführen will. Die Tatsache, daß bei steigendem Marktzins die Finanzierung für die "förderungswürdigen" Investitionen in höhere Subventionen ausweicht, zeigt deutlich, daß die Zinspolitik als ein wesentliches Instrument der Geldpolitik zur Beeinflussung der Konjunkturlage dann wirkungslos werden muß, wenn sich die staatliche Subventionspolitik bewußt der Notenbankpolitik entgegenstellt. Das wird um so deutlicher, wenn man sich die Größenordnung derartiger Subventionen vor Augen führt. Wenn diese Beträge der privaten Ersparnisbildung und damit der Verwendung auf dem regulären Kapitalmarkt verloren gehen und auf fiskalisch-sozialem Wege in ihrer Verwendung umgelenkt werden, so kann hiervon schon eine Störung des Zusammenspiels von Geld- und Kapitalmarktpolitik ausgehen.

Was für die Kapitalzuschüsse zur Investition gilt, trifft auch für die Zinskosten-Subventionen zu. Wenn die Währungspolitik sich zur Beeinflussung des Geldvolumens der Regulierung des Kreditangebotes bedient und dabei das Mittel der Zinspolitik anwendet, so

setzt die Wirksamkeit dieses Werkzeuges voraus, daß sämtliche Kreditoperationen, die in der Volkswirtschaft vorgenommen werden, sich in ihrer Zinsgestaltung den von der Notenbank für nötig gehaltenen Maßnahmen anpassen. Jede willkürliche, jede politische Abspaltung, jedes Ausscheren aus dem allgemeinen Kurs bedeutet, daß die Zinspolitik der Zentralnotenbank gewissermaßen sabotiert wird. In dem Moment, da ein nicht unerhebliches Investitionsvolumen von der allgemeinen Preisbildung am Kapitalmarkt herausgenommen wird und hierfür besonders günstige Konditionen geschaffen werden, besteht zumindest die Tendenz zu einem latenten Ungleichgewicht zwischen der Geld- und Güterseite der Volkswirtschaft und damit zu einem Preisauftrieb als Symptom des sich verringernden Geldwertes. Da der Zins ein besonderer Preis ist, bedeutet eine Manipulierung dieses Preises - darauf läuft eine Zinskostensubvention letzten Endes hinaus - eine Gefahr für die Geldordnung, die zu einer der tragenden Säulen der marktwirtschaftlichen Ordnung zählt.

räten an Betriebsmitteln, Kapitalgütern und Arbeitskräften können die Subventionen zu mehr oder weniger großen Kapazitätserweiterungen führen, die wiederum auf anderen Märkten zu Nachfrageveränderungen führen. Diese Interdependenz der marktwirtschaftlichen Vorgänge ist es, die es kaum möglich macht, einen durch eine Subvention einmal gegebenen Anstoß durch alle Verästelungen in seiner Richtung und seinem Umfange im voraus mit ausreichender Genauigkeit festzulegen. Je nach der Konjunkturlage, in der die Subventionierung erfolgt, werden die Preis- und Marktwirkungen unterschiedlich sein. Allgemein läßt sich nur sagen, daß Subventionen, die in Zeiten des Konjunkturaufschwunges oder Höhepunktes gewährt werden, die konjunkturelle Entwicklung noch verstärken, wohingegen Subventionen in Zeiten nachlassender Konjunktur dieser Entwicklung entgegenwirken. Da die Subventionswirkungen stärker von der Erwartung der Wirtschaftssubjekte - also von subjektiven Faktoren - abhängen, als von den objektiven Marktgegebenheiten, ist es einleuchtend, daß eine spezifische Subventionswirkung in vergleichbaren konjunkturellen Lagen unterschiedlich ausfallen kann, je nach dem Vorhandensein ungenutzter Kapazität, der Spar- und Investitionsneigung, dem Liquiditätsstreben und den sonstigen Verhaltensweisen. Die Tatsache, daß keine konjunkturelle Lage der anderen gleicht und daß sich das Gruppenverhalten der Wirtschaftssubjekte wandelt, gestaltet die Vorausberechnung der Subventionswirkungen äußerst schwierig. Die Wirtschaftsgeschichte liefert daher auch Beispiele genug dafür, daß eine Subventionsmaßnahme überraschende Fehlschläge nach sich gezogen hat. "Zeigt sich dann, daß es auch mit Hilfe gütlichen Zuredens ("moral

suasion") oder durch die Mobilisierung der öffentlichen Meinung nicht gelingt, die gewünschte Wirkung zu erzielen, so kommt es nur zu leicht zu administrativen oder gesetzlichen Maßnahmen, wie zum Beispiel der Bewirtschaftung und Preisbindung, um den Subventionsstrom an die vorgesehenen Stellen gelangen zu lassen. Hier wird besonders deutlich, daß Subventionen, die als zwanglose Eingriffe des Staates in die Wirtschaft geplant waren, ihrerseits wieder, soll ihr Ziel gesichert werden, neue und diesmal zwangswirtschaftliche Interventionen zur Folge haben."¹⁾ Da diese flankierenden zentralplanwirtschaftlichen Maßnahmen offensichtlich nicht mit der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung vereinbar sind und im Zeitpunkt der Subventionsgewährung auch nicht geplant werden, liegt die Frage nahe, ob die Subventionswirkungen so wenig vorausschaubar sind, daß man von einem plangerechten Einsatz dieses wirtschaftspolitischen Instrumentes nicht mehr reden kann.

Diese Frage ist jedoch zu verneinen. Wenigstens einige Ergebnisse des zweiten und dritten Kapitels lassen allgemeine Schlüsse zu für die Anwendung bestimmter Subventionsformen als Mittel zur Erreichung gewisser Ziele, wie im folgenden näher dargelegt wird. Dieses Ergebnis muß allerdings im konkreten Einzelfall ergänzt werden durch eine Analyse der momentanen wirtschaftlichen Verhältnisse, damit die bei Einsatz der Subvention auftretenden Wirkungen besser abgeschätzt werden können.

1) Günter Schmölders, Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, in *Junge Wirtschaft*, Nr. 1, 8. Jahrgang, Januar 1960, Seite 8.

II FORDERUNGEN AN DIE AUSGESTALTUNG DER SUBVENTIONEN

1. Grundsätzliches über den staatlichen Eingriff in den Wirtschaftsprozess

Legt man die sozialmarktwirtschaftliche Ordnung zugrunde, so ist die Tätigkeit des Staates in wirtschaftlicher Hinsicht darauf beschränkt, die Voraussetzung für die Bildung dieser Ordnungsform zu schaffen und den Bestand dieser Ordnung zu garantieren. Mit anderen Worten soll der Staat durch eine Reihe von Handlungen, die den sogenannten konstituierenden Prinzipien entsprechen, die Wettbewerbsordnung herstellen und unter Beachtung der sogenannten regulierenden Prinzipien diese Wettbewerbsordnung auch funktionsfähig erhalten.¹⁾

-
- 1) Vergleiche Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, herausgegeben von Edith Eucken und K. Paul Hensel, Berlin und Tübingen 1952. Zu den konstituierenden Prinzipien zählt Eucken die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz, die Schaffung einer stabilen Geldordnung, die Öffnung der Märkte, die Bejahung von Privateigentum an Produktionsmitteln, das Einräumen der Vertragsfreiheit unter Ausschluß ihrer mißbräuchlichen Verwendung, das uneingeschränkte Haftungsprinzip ("wer für Pläne und Handlungen der Unternehmen und Haushalte verantwortlich ist, haftet"), die Forderung nach einer Konstanz der Wirtschaftspolitik und schließlich die Zusammengehörigkeit all dieser vorgenannten Prinzipien; vergleiche a. a. O., Seite 254 ff. Zu den regulierenden Prinzipien zählt Eucken Maßnahmen, die die Monopole zu einem "wettbewerbsanalogen" Verhalten veranlassen, eine Korrektur der Einkommensbildung, die sich auf Grund der Preis-Markt-Mechanik ergeben hat, die Freiheit der Planung dann einzuschränken, wenn die Wirtschaftsrechnung der einzelnen Betriebe und Haushalte nicht zu einer sinnvollen Wirtschaftsrechnung der Gesamtwirtschaft führt und die Festsetzung von Mindestpreisen bei anomalem Verhalten des Angebotes, wenn sich zum Beispiel auf dem Arbeitsmarkt ein Lohndruck ausbreitet, der zu immer größerem Arbeitsangebot und damit weiter sinkenden Löhnen führen würde; vergleiche a. a. O., Seite 291 ff.

Die Beachtung dieser Grundideen stellt an den Staat geradezu die Aufgabe, positive Wirtschaftsverfassungspolitik zu betreiben, sie verlangt jedoch auch, daß der Staat gewisse wirtschaftspolitische Akte vermeidet. In diesem Zusammenhang sei an den Aufbau der marktwirtschaftlichen Ordnung in der Bundesrepublik erinnert. Mit Eucken kann man die gesamtwirtschaftlichen Daten, die Bedürfnisse, Natur, Arbeitskräfte, Kapital, technisches Wissen und die rechtlich-soziale Ordnung als die Grenzen des ökonomischen Kosmos ansehen. Diese gesamtwirtschaftlichen Daten sollten den Ansatzpunkt bilden für notwendige staatliche Eingriffe. "Mit der Datengestaltung ... richtig umzugehen, ist die wichtigste Kunst der Wirtschaftspolitik. Eine Grundregel dieser Kunst sollte sein, nicht an den einzelwirtschaftlichen Daten anzusetzen, sondern die gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten im Hinblick auf die Gesamtwirtschaft zu gestalten."¹⁾

Wenn die staatliche Wirtschaftspolitik in den Wirtschaftsablauf eingreift, sollte sie sich immer vor Augen halten, daß alle ökonomischen Tatbestände zusammenhängen, "daß also die Lenkungsmechanik unteilbar ist, wenn sie funktionieren soll. Infolge ihrer allgemeinen Interdependenz üben alle einzelnen wirtschaftspolitischen Eingriffe Wirkungen auf den gesamten Wirtschaftsprozess aus."²⁾ Diese Interdependenz aller ökonomischen Faktoren muß sich die öffentliche Hand vor Augen führen, um der Verlockung punktueller Eingriffe in den Lenkungsmechanismus, das Preissystem, zu widerstehen. Eingriffe in den Preisbildungsprozeß führen zu Verzerrungen des wirt-

1) Walter Eucken, Grundsätze ..., a. a. O., Seite 378.

2) Walter Eucken, Grundsätze ..., a. a. O., Seite 254.

schaftlichen Gefüges. Sie können zu derartigen Marktstörungen führen, daß die Auswirkung dieser einzelwirtschaftlichen Datenänderung auf die übrigen Wirtschaftsdaten nicht mehr zu überblicken ist. Staatliche Interventionen, die einen derartigen "Datenwirrwarr" auslösen, müssen als gefährlich für den Bestand der marktwirtschaftlichen Ordnung angesprochen werden.¹⁾

2. Welche Ziele sollen die Subventionen erreichen?

Die Ziele, welche die Subventionen erreichen sollen, lassen sich in zwei große Gruppen gliedern:

- (a) Einkommenserhaltung
- (b) Anpassung an eine Strukturveränderung -
oder beides gleichzeitig.

Will die Wirtschaftspolitik in einem konkreten Fall in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen, so sollte eine Untersuchung über die Ursachen, die zum staatlichen Eingreifen zwingen, selbstverständlich sein, da nur das Erkennen der Ursachen die Gewähr dafür bietet, daß der richtige Ansatzpunkt für eine eventuelle Beseitigung dieser Situation gefunden werden

1) Vergleiche Fritz Marbach, Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950, Seite 28 f. "Eine Intervention ist dann unübersichtlich und qualifiziert sich hinsichtlich der möglichen Marktstörungen als besonders virulent, wenn sie in das Marktspiel so tief eingreift, daß angenommen werden muß, die Interventionsbehörde sei nicht mehr imstande, die Auswirkung einer künstlichen Datenänderung auf die übrigen Wirtschaftsdaten zu überblicken. Wenn die Entstehung dessen zu befürchten ist, was wir in späteren Darlegungen als "Datenwirrwarr" zu bezeichnen pflegen, ist die Intervention immer eine gefährliche Angelegenheit. In diesem Falle weiß nämlich die Interventionsbehörde im Grunde gar nicht, "was sie alles tut"."

kann. Sind die Ursachen erkannt, so lautet die nächste Frage, die einer politischen Antwort bedarf, ob es gesamtwirtschaftlich ratsam erscheint, das betreffende Unternehmen beziehungsweise die Unternehmensgruppe oder Branche in ihren Bemühungen zu unterstützen, sich an eine Strukturveränderung anzupassen, oder ob es aus sozialpolitischen Gründen ratsam erscheint, den Unternehmen ein gewisses Einkommen zu erhalten, im übrigen aber - aus welchen Gründen auch immer - auf den Versuch zu verzichten, die Betriebe an die Strukturveränderung heranzuführen. Es kann sich auch als notwendig erweisen - etwa dann, wenn die Anpassung an eine veränderte Struktur nur langsam vor sich geht -, neben der Anpassungshilfe an die veränderte Marktlage noch für eine gewisse Übergangszeit ein bestimmtes Einkommen zu garantieren. Entsprechend diesen beiden Zielsetzungen oder ihrer Verbindung hat dann die öffentliche Hand zu versuchen, die passende Subventionsform auszuwählen.

Diese Aussage mag banal erscheinen. Wie wenig man jedoch in der Vergangenheit bereit war, das ökonomisch sinnvollste Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zieles anzuwenden, ja das Mittel als Kompromiß einer gewissen Interessentenangleichung bestimmt wurde, zeigt die Entstehung des Landwirtschaftsgesetzes. "Das Landwirtschaftsgesetz entstand im Zeichen industrieller Hochkonjunktur und der Vollbeschäftigung. In dieser Situation konnte die Landwirtschaft nicht damit rechnen, daß sie eine parlamentarische Mehrheit für eine Preiserhöhung durch stärkeren handelspolitischen Schutz erreichte. Andererseits war aber insbesondere die Industrie bereit, aus innerpolitischen Gründen und zur Erhal-

tung und Stärkung des Burgfriedens zwischen Landwirtschaft und Industrie etwas für die Landwirtschaft zu tun. So entstand auf dem Wege des geringsten Widerstandes das System der Globalsubvention¹ für Milch, Kunstdünger und Dieselkraftstoff und die Befreiung von der Umsatzsteuer. Die Koppelung dieses Programmes mit den Beihilfen zur Verbesserung der Agrarstruktur sicherte dem Grünen Plan die Zustimmung aller Parteien."¹⁾²⁾

Auf der politischen Bühne sollte indes nur die Diskussion über die Ziele und vor allem über ihre Vereinbarkeit miteinander geführt werden. Das ist ihr Thema. Die Auswahl des geeigneten Mittels sollte vom politischen Streit getrennt werden, da dies eine Frage des Verständnisses ökonomischer Zusammenhänge ist; sie sollte daher auch frei von politischen Leidenschaften entschieden werden.

-
- 1) Heinrich Niehaus, Was sagt die Landwirtschaft?, in Junge Wirtschaft, Nr. 1, 8. Jahrgang, Januar 1961, Seite 23. Vergleiche hierzu besonders C. Puvogel, Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz, Bonn - München - Wien 1957.
 - 2) Sehr bezeichnend ist die Erklärung des BDI, Industrie und Landwirtschaft, in Mitteilungen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, 3. Jahrgang, Nr. 2: "Die Verbundenheit zwischen Industrie und Landwirtschaft zeigt sich in der Tatsache, daß die Landwirtschaft ein wesentlicher Kunde der Industrie und die Industrie ein wesentlicher Kunde der Landwirtschaft ist. Gerade die Kaufkraft der breiten Schicht klein- und mittelbäuerlicher Betriebe ist für die gewerbliche Wirtschaft von entscheidender Bedeutung ... Industrie und Landwirtschaft sind daran interessiert, daß die Lage der Landwirtschaft objektiv festgestellt wird. Beide müssen in ihrem eigenen und im Interesse der Gesamtwirtschaft wollen, daß die Landwirtschaft in der gleichen Weise wie die gewerbliche Wirtschaft an der allgemeinen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung teil hat."

3. Allgemeine Forderungen an die Subventionsform

a) Offene Subvention

Subventionen sollten in der offenen Form, das heißt als effektive Zahlungen und nicht als Einnahmeverzichte oder sonstige Begünstigungen gewährt werden. Diese Forderung ist in erster Linie aus finanzpolitischen Gründen zu erheben, nicht weil die ökonomischen Wirkungen (Kaufkraft-, Einkommens- und Ordnungswirkungen) bei offenen Subventionen etwa übersichtlicher wären. Subventionen werden aus dem Steueraufkommen gewährt. Folglich hat die Allgemeinheit auch ein Recht zu wissen, ein wie großer Teil ihrer Steuerabgaben für derartige Hilfeleistungen aufgewendet wird, wer es bekommt und wieviel die einzelnen Gruppen erhalten. Das entspricht demokratischer Staatsauffassung. Wenn Subventionen offen im Haushaltsplan erscheinen, dürfen sie auch eines Interesses der Öffentlichkeit gewiß sein. Sicherlich würden die Vertreter vieler Interessentengruppen das Ausmaß des Subventionsbegehrens sehr viel sorgfältiger überlegen, wenn sie sich der Kritik einer wohl unterrichteten Öffentlichkeit gegenüber sähen. Für die Haushaltspolitik dürfte es ebenfalls von eminenter Bedeutung sein, über das Ausmaß der Hilfeleistung im Bilde zu sein, damit nicht durch derartige Maßnahmen unter Umständen der Etatausgleich in Frage gestellt wird. Daß die öffentliche Hand oft überhaupt gar keine Vorstellung vom finanziellen Ausmaß der Hilfeleistung hat, wird deutlich aus der Antwort des Bundesfinanzministers auf die Anfrage der Deutschen Partei, die in der Bundestags-Drucksache 1229¹⁾ niedergelegt ist: Bei den dort aufgeführten unsichtbaren Vergünstigungen allein im Rahmen des Steuerrechts mußte der Bundesfinanzminister

1) Vergleiche die Ausführungen auf Seite 4.

in über 2/3 der genannten Maßnahmen gestehen, daß Schätzungen über den Einnahmeausfall nicht vorlägen oder nur nach weiteren Untersuchungen möglich wären.

Ein weiteres finanzpolitisches Argument für die Offenlegung der Subventionen im Haushaltsplan ist, daß derartige Maßnahmen jährlich neu mit ihrem finanziellen Ausmaß bewilligt werden müssen. Dadurch wird die Öffentlichkeit immer wieder auf die bestehenden Hilfeleistungen hingewiesen. Somit besteht die Hoffnung, daß den offenen Subventionen die Tendenz zum Abbau inne wohnt im Gegensatz zu den versteckten Subventionen, die im Verborgenen oft ein zähes Leben führen, sei es, daß sie aus dem öffentlichen Bewußtsein verschwunden sind, sei es, daß ihnen unter dem Hinweis, sie würden ja schon immer gewährt, der Subventionscharakter ernstlich abgesprochen wird.¹⁾

b) Gesetzliche Fixierung

Zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ist es unumgänglich, daß die Subventionsmaßnahmen des Staates in Gesetzesform gekleidet werden, wodurch die Mitwirkung des Parlamentes und die Kontrollmöglichkeit ge-

1) In einer Stellungnahme zum agrarpolitischen Konzept des Grünen Planes von Staatssekretär Sonnemann, abgedruckt in Berichte der Landwirtschaft, N. F. 1958, Seite 252, heißt es: "Dieselkraftstoffverbilligung und Umsatzsteuerbegünstigung werden 1958 nicht mehr aufgeführt, weil sie keine neuen Haushaltsbelastungen darstellen!" Doch wirkten sich diese Begünstigungen in der Tat von Jahr zu Jahr als neue Steuereinnahmeverzichte aus und bilden daher sehr wohl eine neue Haushaltsbelastung.

währleistet bleiben. Der Gesetzgeber darf sich bei der Festlegung der Subventionen nicht auf vage Globalermächtigungen beschränken, die der Exekutive einen zu großen Spielraum in der Handhabung dieses nicht ungefährlichen Instrumentes der Wirtschaftspolitik einräumen würde. So dürfte anerkannt sein, daß die Entwicklung der deutschen Subventionspolitik beispielsweise nicht mehr in das System eines auf dem Prinzip der Gewaltenteilung aufgebauten Staates paßt. Auch aus diesem Grunde muß also die Forderung erhoben werden, daß Subventionen in Form effektiver Zahlungen gewährt werden und im Haushaltsplan, der Gesetzeskraft hat, offen als solche ausgewiesen werden.

In dieser Forderung eingeschlossen ist, daß die Nennung der Hilfe eindeutig als "Subvention" erfolgen muß und nicht unter einer den Tatbestand verbrämenden Bezeichnung versteckt wird.

c) Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Daten

Entsprechend dem Aufbau der marktwirtschaftlichen Ordnung hat E u c k e n den Weg gewiesen, den der Staat mit seinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu gehen hat, wenn durch seine Eingriffe die bestehende Wirtschaftsordnung nicht gefährdet werden soll. Da die Subventionen ein Spezialfall der staatlichen Interventionen sind, gelten die Richtlinien für die allgemeine Wirtschaftspolitik insoweit auch für die Subventionsgewährung. Daraus leitet sich die Forderung ab, daß die Subventionen - sollen sie sich möglichst reibungslos in den Wirtschaftsablauf eingliedern - so gewährt werden müssen, daß sie zu einer Veränderung der gesamtwirt-

schaftlichen Daten führen,¹⁾ wohingegen diejenigen Subventionen, die einzelwirtschaftliche Daten verändern - also Eingriffe in den Lenkungsmechanismus, das Preissystem -, vermieden werden müssen. Sonst¹ läuft die öffentliche Hand Gefahr, infolge der Unübersichtlichkeit des Wirkungsverlaufes und des Grades der Marktstörung, die durch die Interdependenz der ökonomischen Fakten verursacht werden, einen "Datenwirrwarr" zu stiften.

Diese drei vorgenannten Voraussetzungen muß eine Subvention erfüllen, wenn sie den marktwirtschaftlichen Wirtschaftsprozeß und die marktwirtschaftliche Ordnung nicht stören soll. Im folgenden soll überprüft werden, inwieweit die aus der Untersuchung bekannten Subventionsformen diesen Anforderungen genügen.

1) Gemeint sind hier vor allem Maßnahmen zur Förderung der Kapitalbildung, zur Steigerung der technisch-wissenschaftlichen Kenntnisse, aber auch zur Schulung der Arbeitskräfte schlechthin.

III DIE UNVEREINBARKEIT DER KOSTENTRÄGER- UND KOSTENARTEN-SUBVENTIONEN MIT DER MARKTWIRT- SCHAFTLICHEN ORDNUNG

Mit diesen Subventionsformen wird versucht, die einzelwirtschaftlichen Daten zu verändern. Sie erhöhen entweder den Preis des produzierten Gutes oder vermindern die Kosten für den eingesetzten Produktionsfaktor. Die vorliegende Untersuchung hat die möglichen Auswirkungen dieser Subventionsform auf die vor- und nachgelagerten Märkte, die Gefahr der Überproduktion der so geförderten Artikel und des Entstehens von Differentialrenten bei Kostenarten-Subventionen sowie letztlich die Ungewißheit über die Inzidenz der Vergünstigungen aufgezeigt. Bei beiden Subventionsformen ist nicht eindeutig erkennbar, ob die öffentliche Hand mit ihnen die Erhaltung der Einkommen oder die Anpassung an eine Strukturänderung plant und ob sie tatsächlich in der einen oder anderen Richtung wirken, was auch darin zum Ausdruck kommt, daß die Interessenten bei einer bestimmten Subvention stets behaupten, nicht sie, sondern andere seien die wahren Nutznießer. Da im Grunde nicht die erzeugten Produkte oder verwendeten Kostengüter gefördert werden sollen, sondern die Hersteller der Erzeugnisse oder die Verwender der Kostengüter, fehlt bei diesen Subventionsgruppen die eindeutige Zuordnungsmöglichkeit. Es ist auch nicht kontrollierbar, inwieweit der geplante Erfolg realisiert werden konnte. Beide Formen sind dazu prädestiniert, immer neue Subventionen oder andere zwangswirtschaftliche Interventionen nach sich zu ziehen. Sie bilden das beste Beispiel dafür, wie Subventionen nicht gewährt werden

sollten, da sie in keinem ursächlichen Zusammenhang stehen zu den Faktoren, die die Hilfsbedürftigkeit der betreffenden Unternehmen verursacht haben. Ihre Wirkungsweise ist typisch wie für alle punktuellen Eingriffe, für jede Beeinflussung einzelwirtschaftlicher Daten: Sie verzerren den Lenkungsmechanismus der Preise, ohne jedoch die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit beseitigen zu können. Wenn es auch technisch besonders einfach ist, eine Subvention an die vom Unternehmen produzierten Erzeugnisse oder an die dort verwendeten Kostengüter zu koppeln, so darf dieser Umstand nicht darüber hinwegtäuschen, daß die ökonomischen Wirkungen unüberschaubar und folglich für die Gesamtwirtschaft negativ beurteilt werden müssen.

IV DIE VERLUST-AUSGLEICHS-SUBVENTION ALS MITTEL FÜR EINKOMMENS GARANTIE

Wenn es das politische Ziel des Staates ist, bestimmten Unternehmen, Wirtschaftsbereichen oder Branchen ein Einkommen zu garantieren, das sie auf Grund einer vorangegangenen Strukturänderung nicht mehr erwirtschaften können, so ist die Verlust-Ausgleichs-Subvention hierzu ein geeignetes Mittel. Wie die Untersuchung ergeben hat, beeinflussen Subventionen, die nicht an bestimmte Fertigprodukte oder Kostengüter gekoppelt sind, sondern die als Ausgleich eines Teilverlustes oder generellen Verlustes in der abgelaufenen Wirtschaftsperiode gewährt werden, nicht das Marktverhalten der Beschenkten, wenn man davon absieht, daß das betreffende Unternehmen sonst möglicherweise gezwungen gewesen wäre, aus dem Markt auszusteigen, was aber gerade durch die Subvention vermieden werden soll. Da sich aber die Kombination der Produktionsfaktoren nach den gleichen Preisrelationen wie vor dem Eingriff vollzieht, strahlen keine unmittelbaren Wirkungen auf die vorgelagerten und nachgelagerten Märkte. Die vorhandenen Kombinationen werden, so wie sie waren, konserviert; die Produktionsfaktoren werden künstlich in der unrentablen Verwendung festgehalten; die Nutznießer bleiben die Empfänger. Auch treten zusätzlich zum bisherigen Ablauf keine Datenverzerrungen auf anderen Märkten ein, da nicht anders in den Lenkungsprozeß einzelner Märkte eingegriffen wird, als daß es eben beim alten bleibt. Zwar unterbleibt eine Anpassung an die Strukturänderung, und insoweit wird die Überkapazität in der Branche zementiert; doch werden nur die submarginalen Unternehmer gestützt, so daß die Über-

kapazität nicht noch weiter gefördert wird, wie das mit den Kostenträger- und Kostenarten-Subventionen erfolgt. Die Tatsache, daß bestimmte Unternehmer oder Unternehmergruppen eine finanzielle Hilfe erhalten, die an keine bestimmte betriebliche Leistung gekoppelt ist, kann als eine Änderung des Datum^s rechtlich-soziale Ordnung angesehen werden. Es handelt sich ja im Grunde um eine Staatsrente, die aus dem laufenden Steueraufkommen finanziert wird. Sie macht eine Erhöhung der Steuersätze notwendig zum Zwecke der Umverteilung eines Teiles der marktwirtschaftlichen Einkommen auf jene Unternehmer, denen es nicht möglich war, ein staatlicherseits für "ausreichend" befundenes Einkommen am Markte zu erzielen. Diese Veränderung - etwa des Plafondsatzes der Einkommen- und Körperschaftsteuer - wirkt auf die anderen Unternehmer wie ein technisches Hindernis auf dem Wege zur Erzielung höherer Gewinne, auf die die einzelwirtschaftlichen Pläne eingestellt werden können. Unter Beachtung der ökonomischen Wirkungen, der Überschaubarkeit ihrer Auswirkungen und der relativ geringfügigen Marktstörung ist diese Subventionsform die geeignetste, wenn das Ziel der staatlichen Wirtschaftspolitik lautet, gewissen soziologischen Gruppen ein bestimmtes Einkommen zu garantieren beziehungsweise zu erhalten.¹⁾

1) Eine Institution, die auf politische Rücksichtnahme verzichten kann, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, Subventionen, die an die Erzeugnisse oder die Kostenarten gekoppelt sind, abzuschaffen. Die Organisation bezieht alle Interventionen, die geeignet sind, eine Überproduktion zu stimulieren, also auch die Preiskontrollen über die sogenannte Marktordnung, hier ein. Die Differenz zwischen dem sich dann frei bildenden Preis und den Erzeugerkosten ... (Fortsetzung siehe umseitig)

Daß dieses Mittel dennoch fragwürdig ist, liegt auf der Hand. Sogleich treten die Fragen auf: Wonach soll die Subvention bemessen werden, wenn Anhaltspunkte, wie die Anzahl der Produkte oder Mengen der eingesetzten Betriebsmittel, fehlen? Läßt man dadurch die Selbsthilfe nicht vollends verkümmern? Führt das nicht zu einer noch größeren Ausdehnung des Staatshaushaltes? Verursacht diese Subvention nicht eine noch größere Abhängigkeit der "Staatsrentner" von der öffentlichen Hand? Wird der Staat durch derartige finanzielle Vorteile nicht zu unlauteren Machenschaften bei der Verteilung dieser Mittel veranlaßt? Wird nicht an Stelle des Wettbewerbs auf dem Markt der Wettkampf der Interessenten-Organisationen um Einflußnahme auf den Staatshaushalt noch mehr gefördert?

Im Grunde sind es Fragen und Bedenken, die genauso für die Kostenträger- und Kostenarten-Subvention zutreffen, nur daß diese beiden Subventionsgruppen zusätzlich noch den Wirtschaftsprozeß in seiner Funktion stören. So ließe sich die Höhe des notwen-

-
- 1) (Fortsetzung) ... soll durch Subventionszahlungen gedeckt werden, die als Deficiency Payments, als Verlust-Ausgleichszahlungen bezeichnet werden. Die Organisation sagt, "es müsse überlegt werden, ob man mit diesem System nicht zu einem großen europäischen Markt kommen könnte; man brauche keine Zölle mehr, man brauche überhaupt nichts an Intervention mehr; der Markt würde sich frei entwickeln und jedes Land könnte für sich entscheiden, wieviel ihm die Erhaltung der Landwirtschaft wert sei." (Zitiert nach H. Niehans, Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft, Stuttgart 1957, Seite 297 f.). Diese Form der Subventionierung erscheint auch praktisch realisierbar, zumal da der öffentlichen Hand über die Investitionssubventionen die Möglichkeit zur Strukturbeeinflussung erhalten bleibt.

digen Subventionsbetrages bei buchführenden Unternehmen auf ähnlichem Wege ermitteln, wie heute bereits der zu versteuernde Gewinn von Buch- und Betriebsprüfern festgestellt wird. Für nicht-buchführende Unternehmen müßte bei der Ermittlung des Subventionsbetrages entweder auf Vergleichsbetriebe zurückgegriffen werden - derartige Musterbetriebe dienen zum Beispiel der Landwirtschaft schon heute für die Ermittlung beziehungsweise Schätzung der Ertragslage; man teilt die Betriebe nach gewissen Größenklassen ein und schließt von der Entwicklung der sogenannten Musterbetriebe auf die vergleichbaren Betriebe - oder man müßte die Berechnungsgrundlage der Sozialversicherung etc. zugrunde legen. Jedenfalls dürften diese technischen Hindernisse für die Subventionsgewährung überbrückbar sein.¹⁾ Positiv dürfte es sich auswirken, wenn die Subventionen nicht schematisch verteilt werden, wie es bei Kostenträger- und Kostenarten-Subventionen geschieht, sondern wenn diese Hilfsmaßnahmen auf dem Antragswege gewährt würden.²⁾ Das erscheint zwar

1) Für den Bereich der Landwirtschaft hat H. Bachmann, Die Integration der Agrarmärkte, in Schweizer Institut für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handelshochschule St. Gallen: Gemeinsamer Markt für 6 oder 17?, Zürich und St. Gallen 1958, Vorschläge für die Bemessungsgrundlagen gemacht, die zumindest eine Diskussionsgrundlage bilden.

2) Wie sinnlos Subventionen verschwendet werden, wenn sie ohne Berücksichtigung, wer die Produkte verwendet, an gewisse Produkte gekoppelt werden, wird in einer Stellungnahme des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zugegeben: "Die Förderungsbeiträge zur Verbilligung des Düngemittelbezuges werden der Landwirtschaft aus Haushaltsmitteln des Bundes gewährt. Bei dem gewählten Verfahren ... ließ sich aber der Düngemittelbezug des privaten Gartenliebhabers nicht ganz ausschließen, insofern nämlich nicht, als ... (Fortsetzung siehe umseitig)

bürokratisch, läßt den Geschenk-Charakter aber offenkundig werden und ermöglicht eine nachträgliche Kontrolle durch eine Rechnungsprüfungsstelle.

Soll einer bestimmten soziologischen Gruppe ein gewisses Einkommen garantiert werden, so dürfte das finanzielle Ausmaß hierfür bei den Defizitsubventionen geringer sein, als wenn der gleiche Effekt über Kostenträger- oder Kostenarten-Subventionen erreicht werden soll. Die SICKERVerluste, die heute bei den Kostenträger- und Kostenarten-Subventionen auftreten, sind sehr erheblich. Ein eklatantes Beispiel hierfür bietet die Konsumbrotverbilligung in den Jahren 1950 bis 1953. "Als die Aktion 1953 unvermittelt und ohne spürbare Proteste abgeschafft werden konnte, zeigte es sich, daß die Subvention, die den Bundeshaushalt jährlich 300 bis 350 Millionen DM gekostet hatte, auf dem Wege über die Mühlen, den Mehlgroßhandel und die Bäckereien bis zum Verbraucher irgendwo versickert und jedenfalls denjenigen Käuferschichten, für die sie bestimmt war, nur in ganz geringem Maße zugute gekommen war."¹⁾ Auf diese Weise werden unter Umständen Millionenbeträge vertan. Wie das Ergebnis der vorliegenden Untersuchung gezeigt hat, werden infolge der sich ändernden Angebots- und Nachfrageelastizität Teile der Subventionsbeträge in nicht

1) (Fortsetzung) ... in diesen Kreisen auch solche Düngemittel verwendet werden, die in der Landwirtschaft gebräuchlich sind ..." Wer diese Düngemittel für seinen Rasen verwendet, wird also "subventioniert" - ob er will oder nicht; es wäre ja möglich, daß er seinen Rasen ohne die Steuergroschen seiner Mitbürger pflegen möchte. Vergleiche Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 194, vom 23. 8. 1961, "Subvention fürs Gärtle".

1) Günter Schmolders, Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, in Junge Wirtschaft, Nr. 1, 8. Jahrgang, Januar 1960, Seite 7.

vorausschaubare Kanäle abgezweigt, so daß bei derart "indirekt" wirkenden Subventionen, soll ein bestimmter Einkommenseffekt erreicht werden, der Ausgangsbetrag ungleich höher sein muß, als wenn man den erwünschten Betrag unmittelbar dem Einkommen des Subventionsempfängers zuweisen würde.

Die Bedenken, die sich auf das Erlahmen des Wettbewerbes, das Großziehen von Staatsrentnern, den immer stärker werdenden Einfluß der öffentlichen Hand etc. erstrecken, gelten gleichermaßen auch für die Kostenträger- und Kostenarten-Subventionen; bei erster Betrachtung scheinen sie jedoch für die Verlust-Ausgleichs-Subvention besonders eklatant zu sein. Man könnte einwenden, daß bei der Kostenträger- und Kostenarten-Subvention immerhin die betriebliche Leistung des Unternehmers Voraussetzung für den Erhalt der Subvention sei, während die Verlust-Ausgleichs-Subvention ex definitione als Einkommensgarantie, losgelöst von der betrieblichen Leistung, gewährt würde. Dem ist entgegenzuhalten, daß durch eine zeitliche Befristung der Verlust-Ausgleichs-Subvention sehr wohl der Leistungswille des Unternehmers beflügelt werden kann und daß Kostenträger- oder Kostenarten-Subventionen, die über einen längeren Zeitraum gewährt werden, den Leistungswillen des Unternehmers mindestens ebenso lähmen können. Die zweifellos vorhandenen negativen Auswirkungen der Verlust-Ausgleichs-Subventionen können nur dadurch gebannt werden, daß der Staat dieses Mittel generell "sparsam" anwendet, den Kreis der Einkommensgarantien möglichst klein hält oder, wenn es sich um zusätzliche Übergangshilfen zu Investitions-Subventionen handelt, den Zeitraum für den Einkommenszuschuß be-

grenzt und von vornherein festlegt, daß derartige Zahlungen beim einzelnen Empfänger von Jahr zu Jahr verringert werden. Die Verlust-Ausgleichs-Subvention sollte immer nur ein Notbehelf sein und in ihrem Ausmaß beschränkt bleiben. Es soll hier nicht einer großzügig zu handhabenden Fürsorgepolitik das Wort geredet werden. Doch werden sich Situationen nicht vermeiden lassen, in denen der Staat neben Strukturmaßnahmen möglicherweise für eine befristete Zeit eine Einkommensgarantie zu übernehmen wünscht. Dann sollte es jedoch in der Form effektiver Zahlungen geschehen, und zwar als echte Einkommenszuschüsse, die an keine Fertigprodukte oder Kostengüter etc. gekoppelt sind. Werden derartige Situationen nur mit dieser einen Subventionsart gemeistert, so dürfte es für die öffentliche Hand auch leichter sein, das finanzielle Ausmaß jederzeit zu überblicken, als wenn derartige Einkommensgarantien in die verschiedensten Formen gekleidet werden, von denen man darüber hinaus nicht eindeutig sagen kann, ob sie den erwünschten Nutznießer auch erreichen.

V BEURTEILUNG DER INVESTITIONS-SUBVENTIONEN ALS
MITTEL ZUR ANPASSUNG AN STRUKTURVERÄNDERUNGEN

Die schweren Mängel, die den Einkommensgarantien¹ anhaften, sollten Veranlassung genug sein, dieses Mittel der Subventionspolitik nur in seltenen Ausnahmefällen anzuwenden. Die staatliche Wirtschaftspolitik sollte bemüht bleiben, den in Notlagen geratenen Unternehmern nicht gegen die Richtung der marktwirtschaftlichen Entwicklung "zu helfen", nicht den einmal erreichten Produktionsstand zu zementieren und dafür ein gewisses Einkommen zu garantieren, sondern sie sollte in Richtung der marktwirtschaftlichen Veränderung helfen, den Betrieben die Anpassung an die neue Wirtschaftslage erleichtern und ihnen so zur Eigenwirtschaftlichkeit, zur Unabhängigkeit von staatlichen Hilfsmaßnahmen verhelfen. Subventionen, die eine Anpassung an die geänderte Wirtschaftslage zum Ziel haben, müssen daher oft an Investitionen gebunden sein.

1. Subventionen in Form von Zinszuschüssen

Hat sich die öffentliche Hand zur Subventionierung der Investitionsvorhaben entschlossen, und bedient sie sich hierfür des Mittels der Zinszuschüsse, so beeinflusst sie damit ein einzelwirtschaftliches Datum, nämlich den Preis für Leihkapital. Dabei ist es belanglos, ob die Zinszuschüsse nur zu einem Teil der für die Investition notwendigen Kapitalsumme gewährt werden - der Unternehmer also einen anderen Teil zu regulären Bedingungen erwerben muß - oder zum insgesamt notwendigen Kapitalbetrag. In jedem Fall bedeutet der Zinszuschuß einen Eingriff in den Preisbildungsprozeß, von dem nicht nur

Verzerrungen auf den Kapitalmarkt, sondern auch Wirkungen auf die Geldordnung ausgehen. Aus diesem Grunde dürfte eine Investitions-Subventionierung über Zinszuschüsse ein ungeeignetes Mittel sein.

2. Bürgschaften

Die Öffentliche Hand kann Investitionen auch dadurch begünstigen, daß sie für die Unternehmer eine Bürgschaft gegenüber der Kredit gewährenden Bank übernimmt. Die Wirksamkeit dieses Mittels ist davon abhängig, daß das Kredit begehrende Unternehmen in der Lage ist, die geforderten Zinsen zu erwirtschaften. Die Bürgschaft paßt sich so dem marktwirtschaftlichen Verteilungsprozeß des knappen Kapitals am besten an, da sie oft nur die fehlenden Sicherheiten, die die Bank normalerweise vom Unternehmer verlangt, ersetzt. Es ist zwar nicht zu leugnen, daß dadurch Kapital für Verwendungen bereitgestellt wird, die den Banken unter dem gegebenen Zinssatz als zu risikoreich erscheinen, doch müssen mangelnde Sicherheiten nicht darauf schließen lassen, daß die Investitionsvorhaben, gesamtwirtschaftlich betrachtet, unerwünscht wären.¹⁾ Andererseits ist die Wirksamkeit dieses

1) So zeigt Ernst Günter Vetter, Investitionslenkung, Heidelberg 1956, Seite 65 ff., daß die Bürgschaft in der Situation Westdeutschlands unmittelbar nach der Währungsreform ein geeignetes Mittel war, einer Vielzahl geflüchteter Unternehmer die Kapitalaufnahme zu ermöglichen, die nicht "infolge persönlicher Untüchtigkeit an das Ende der Schlange der Kreditnachfrager gerückt waren, sondern allein infolge ihres persönlichen Schicksals." (a. a. O., Seite 66) Die ihnen fehlenden Sicherheiten wurden durch staatliche Bürgschaften ersetzt, die hier eine Starthilfe waren für Unternehmer, die infolge politischer Veränderungen ihre Existenzgrundlage verloren hatten.

Mittels dadurch beschränkt, daß es voraussetzt, daß der Investor die vom Kapitalmarkt geforderten Bedingungen erfüllen kann. Gerade das aber wird oft nicht der Fall sein, wenn der Unternehmer infolge Strukturveränderungen nicht mehr in der Lage ist, einen ausreichenden Gewinn zu erwirtschaften. Da die Bürgschaft Kapital in Bereiche lenkt, in welche sich der Risikowille der Banken allein nicht hineinwagt, werden das Anlagerisiko auf den Staat verlagert und möglicherweise Haushaltsmittel in Anspruch genommen. Im Augenblick der Inanspruchnahme aus der Bürgschaft wird der Subventionscharakter auch quantitativ sichtbar. Trotz dieser Einschränkung kann die Bürgschaft jedoch als ein den Marktablauf und die Wirtschaftsordnung wenig störendes Mittel der Subventionspolitik zu dem Zweck angesehen werden, Investitionen zur Überbrückung einer wirtschaftlichen Notlage zu ermöglichen. Allerdings ist die Bürgschaft in ihrer Anwendbarkeit beschränkt, da sie die weitgehende Selbsthilfemöglichkeit des Investors voraussetzt.

3. Kapitalzuschuß und öffentlicher Kredit

Beim Kapitalzuschuß und öffentlichen Kredit handelt es sich darum, daß ein mehr oder weniger großer Teil des für die Investition notwendigen Kapitals vom Staat bereitgestellt wird. Das ist gleichbedeutend mit einer Umverteilung des Sozialproduktes, denn die Mittel zur Begebung verlorener Zuschüsse oder öffentlicher Kredite kann sich der Staat nur von den Privaten beschaffen, und zwar entweder über Steuern oder auf dem Wege einer öffentlichen Anleihe auf dem Kapitalmarkt. Erhöht der Staat die Ge-

winnsteuern, um mit dem so vergrößerten Steueraufkommen Investitionen in solchen Unternehmen oder Branchen zu finanzieren, die infolge Strukturveränderungen unrentabel zu werden drohen, so beschneidet er damit den steuerzahlenden Unternehmen den ihnen für Investitionen oder Ausschüttungen verbleibenden Gewinn. Es ist daher auch wesentlich, daß das notwendige Steueraufkommen durch Erhöhen der Gewinnsteuern erreicht wird, da ihnen die Möglichkeit zur Abwälzung an die Abnehmer nicht in dem Maße anhaftet, wie etwa den Verkehrsteuern. Restlos vermeiden dürfte sich die Überwälzung der Steuermehrbelastung in Zeiten der Hochkonjunktur allerdings nicht lassen.¹⁾

Die Erhöhung der Steuersätze wirkt als Veränderung eines gesamtwirtschaftlichen Datums, die Unternehmer können sich hierauf mit ihren Einzelplänen einstellen, ohne daß durch diese Steueränderung in den Marktausgleichsmechanismus direkt eingegriffen würde, so daß die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft bei der Mittelbeschaffung kaum gefährdet wird.²⁾

-
- 1) Vergleiche Günter Schmolders, Finanzpolitik, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1955, "Im Irrgarten der Steuerwirkungen", Seite 220 ff., und Horst Claus Recktenwald, Steuerinzidenzlehre, Berlin 1958, "Einflüsse des Konjunkturverlaufes und des Wachstumsprozesses auf die Überwälzungsfaktoren", Seite 138 ff.
 - 2) Häufige Änderungen der Steuersätze etc. beeinträchtigen allerdings die unternehmerische Planung sehr, da sie ein großes Unsicherheitsmoment in die langfristigen Überlegungen tragen. Strukturverbesserungen für bestimmte Branchen sind jedoch langfristige Maßnahmen, so daß der Staat die hierfür notwendigen Mittel auch langfristig planen kann, die Steuersätze also nicht abrupt zu ändern braucht.

Die andere Möglichkeit der Mittelbeschaffung besteht darin, auf dem Kapitalmarkt eine öffentliche Anleihe aufzulegen, die eine entsprechende Verzinsung bringen muß, so daß der Staat hier in Konkurrenz zu den übrigen Kapitalnachfragern auftritt. Die marktgerechte Verzinsung dieser Anleihe würde nur durch Steuermittel möglich werden, weil die aus diesem Fonds gewährten Kredite zu einem niedrigeren Zinssatz weiterverliehen werden. Trotzdem hat ein auf diese Weise beschaffter Fonds für "innere Entwicklungshilfe" gegenüber der Möglichkeit, den Investoren durch Zinszuschüsse eine unmittelbare Kreditaufnahme zu gestatten, Vorteile, wenn eine derartige Anleihe zu einem psychologisch günstigen Zeitpunkt und damit zu niedrigerem Zinssatz und vor allem zu einheitlichen Bedingungen beschafft werden kann. Ein derartiger Fonds könnte daher auch als ein Betrag einer zentralen Verwendungsstelle zur Verfügung gestellt werden; deshalb treffen die für die Zinszuschüsse gemachten Vorbehalte hier nicht zu. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte bei der Mittelbeschaffung sind somit vom Kapitalzuschuß und vom öffentlichen Kredit die geringsten Störungen auf den Wirtschaftsprozeß und die Wirtschaftsordnung zu erwarten.

Wie ist die Verausgabung dieser Mittel zu beurteilen? Einmal können die für Investitions-Subventionen bereitgestellten Mittel einen derartigen Umfang annehmen, daß sie in der Hand des Staates einen beachtlichen Machtfaktor darstellen, zum anderen wird die Subventionsbedürftigkeit nur in Ausnahmefällen auf einzelne Unternehmen innerhalb einer sonst gut florierenden Branche beschränkt bleiben, sondern sich meist auf bestimmte Betriebstypen

einer Branche - wenn nicht auf die ganze Branche schlechthin - erstrecken. Daraus ergeben sich gewisse Forderungen für die Verausgabung der Subventionen, sollen keine marktwirtschaftlichen Störungen dadurch ausgelöst werden. Da sowohl die Gemeinden und Länder als auch der Bund Mittel für die Investitions-Subventionen beschaffen können, ist eine Zentralisation der Subventionsmaßnahmen notwendig, damit die Überschneidung verschiedener Planungsüberlegungen vermieden wird. Die Förderung von Investitionen für bestimmte Betriebstypen einer Branche bedeutet eine Kapitalumverteilung, die sich auf die gesamte Volkswirtschaft erstrecken kann. Es ist daher wichtig, daß die Entscheidung über die Verwendung der Subventionen von einer Stelle aus erfolgt, der alle Projekte bekannt sein müssen. Würde man regionalen Körperschaften gewisse Globalermächtigungen für die Subventionierung geben, so stünden unter Umständen regionale Interessen im Vordergrund, die sich nicht notwendig mit den gesamtwirtschaftlichen Interessen decken müssen. "Wer ... Kapital verteilen will, muß einen Überblick über den gesamten Kapitalfluß in einer Wirtschaft haben."¹⁾ Daneben ist es ebenso wichtig, daß die Art der geförderten Investitionsprojekte einheitlich beurteilt wird, was sich eben auch nur durch eine Zentralisation der Subventionierung erreichen läßt. Das muß nicht bedeuten, daß in allen Regionen nur dieselben Investitionsvorhaben gefördert werden sollen. Das würde gegebenenfalls zu einer Unelastizität führen, die wegen regionaler Unterschiede bei den einzelnen Betrieben unerwünscht sein kann. Es muß allerdings durch die Zentralisa-

1) Ernst Günter Vetter, a. a. O., Seite 53.

tion sichergestellt werden, daß das gesamtwirtschaftlich erwünschte Ziel, den betroffenen Unternehmen die Eigenwirtschaftlichkeit zurückzugeben, durch die Subvention verschiedener Investitionsvorhaben erreicht wird. Das setzt eine zentrale Beurteilung der Investitionsprojekte voraus.

Neben die Forderung, die Entscheidung über Subventionsvorhaben auf Bundesebene zu verlegen, tritt noch eine weitere: die Koordination der Subventionsvorhaben einzelner Wirtschaftsbereiche. Infolge der Tatsache, daß sich heute viele Ministerien um das Wirtschaftsleben kümmern, besteht die Gefahr des Ressortegoismus. Untersucht man die Wege und Ergebnisse, die die Verteilung der Marshallplangelder in Deutschland gebracht haben,¹⁾ so kann man für die Verteilung von Investitions-Subventionen daraus die Lehre ziehen, daß derartige Entscheidungen nicht von den Ressorts allein getroffen werden sollten, sondern im Zusammenwirken mit einer Stelle, welche die gesamtwirtschaftliche Entwicklung übersieht. "Entweder besteht ein Gesamtplan über die angestrebte wirtschaftliche Entwicklung, dann werden sich auch die einzelnen Ressorts diesem einzuordnen haben, oder es besteht kein derartiger Plan, dann wird man mit Stangen im Nebel herumfahren und auch interministerielle Aussprachen werden das Handeln nicht über das Niveau des Experimentierens hinausheben können."²⁾ Zu dieser Zentralisation der Subventionsplanung gehört auch, daß die vorhandenen Mittel einheitlich verwaltet werden und

1) Vergleiche hierzu Ernst Günter Vetter, a. a. O., Seite 51 ff.: Kann die Verteilung der Marshallplan-Gelder in Westdeutschland ein Vorbild sein?

2) Ernst Günter Vetter, a. a. O., Seite 59.

zu einheitlichen Bedingungen verteilt werden, sonst entsteht ein Bewilligungsdickicht, aus dem niemand herausfindet. 1)

Die Verteilung der Marshallplangelder in Deutschland nach der Währungsreform hat immerhin gezeigt, daß trotz marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien in gewissem Rahmen eine staatlich gelenkte Kreditverteilung möglich ist, ohne daß dadurch die Verkehrswirtschaft in Frage gestellt wird, wenn man gewisse Voraussetzungen akzeptiert, von denen die wichtigste die Zentralisation von Planung und Verausgabung derartiger Kapitalien ist. Wenn auch ein wesentlicher Unterschied in der Aufbringung der Marshallplangelder und der für einen Subventionsfonds benötigten Kapitalien besteht, so darf doch für die Verausgabung der Mittel eine gewisse Parallele gezogen werden. Werden die vorstehend erläuterten Gesichtspunkte bei der Vergabe der Subventionsmittel berücksichtigt, so kann man den Kapitalzuschuß und den öffentlichen Kredit als die geeignetsten Formen der Investitionssubvention bezeichnen.

Sind verlorene Zuschüsse und öffentliche Darlehen für die Subventionierung von Investitionsvorhaben gleichermaßen geeignet? Wenn die Investitionen überbetrieblicher Art sind und mehrere Jahre für ihre Realisierung benötigt werden - wie etwa die Maßnahmen zur Strukturverbesserung der Landwirtschaft, die sich auf die Energieversorgung, den Wegebau etc. beziehen -, so können sie aus einer Anleihe finanziert werden, deren Tilgung aus den Steuermitteln

1) Vergleiche hierzu Friedrich Steding, "Flurbereinigung" der öffentlichen Kreditförderung, in Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 10. Jahrgang, Heft 19, vom 1. Oktober 1957, Seite 765 ff.

späterer Jahre erfolgen kann; denn die Mittel, die für derart weitreichende Investitionen benötigt werden, können einen Umfang annehmen, der es geboten erscheinen läßt, hierfür nicht nur das Sozialprodukt eines oder zweier Jahre in Anspruch zu nehmen, was unter Umständen nur durch erhebliche Eingriffe des Staates in die Sozialprodukt-Verwendung möglich wäre, sondern die Lasten über eine Reihe von Jahren zu verteilen. Hier bietet sich also eine Finanzierung mit öffentlichen Krediten an. Oft werden das Investitionen sein, die ohnedies in den Bereich der Staatsaufgaben fallen, jedoch von den dafür zuständigen Gebietskörperschaften nur sehr langsam - also über viele Jahre - vorgenommen werden könnten, die aber die Wirtschaftlichkeit der dort ansässigen Betriebe maßgeblich beeinflussen können. Werden derart umfangreiche Investitionen dann nicht mit der gebotenen Schnelligkeit durchgeführt, so können die Betriebe dieser Regionen möglicherweise auch im internationalen Wettbewerb nicht mehr schritthalten.

Ob die Anschaffung von Maschinen, Gebäuden etc. durch Zuschüsse oder öffentliche Kredite begünstigt werden soll, ist abhängig vom Ausmaß der dadurch verursachten Verschuldung der Betriebe. Es ist gesamtwirtschaftlich unter Umständen günstiger, für derartige Anschaffungen verlorene Zuschüsse zu gewähren, als durch Kredithergabe eine Verschuldung zu verursachen, die der Unternehmer nicht ohne Gefährdung seiner Existenz abtragen kann. Hier würde die Wirtschaftlichkeit des Betriebes möglicherweise nicht erreicht, und der Staat müßte die notleidend gewordenen Kredite später in Zuschüsse umwandeln. Umstellungen im Produktionsprozeß, in der Produk-

tionsart, die eine Anpassung an eine veränderte wirtschaftliche Situation ermöglichen, werden weitgehend durch verlorene Kapitalzuschüsse begünstigt werden müssen, soll nicht die Kreditbelastung die Gesundung des Unternehmens von vornherein erschweren.

Für eine Reihe von Investitionsvorhaben bildet die Finanzierung mit zinsverbilligten öffentlichen Darlehen für den Investor eine ausreichende Hilfestellung. Wenn die Mittel zu diesen Krediten auf dem Anleiheweg beschafft werden, besteht die Belastung des Haushaltes in der Differenz zwischen den Zinsen, die auf dem Kapitalmarkt für die Anleihen gezahlt werden müssen, und den verbilligten Zinsen, die die begünstigten Investoren zu entrichten haben. Die von den Investoren zurückfließenden Mittel könnten für neue Subventionsmaßnahmen ausgeliehen werden. Die öffentliche Hand würde so über ein Sondervermögen verfügen, dessen Verwendung an Investitionskredite mit Subventionscharakter gebunden wäre. In diesem Fall erhöht sich allerdings die Belastung des Haushaltes in späteren Jahren um die Tilgungsraten der Anleihe. Dennoch bestünde der Vorteil darin, daß für Subventionsmaßnahmen Mittel in einem Umfang zur Verfügung stünden, wie sie ohne spürbare Beschneidung des Sozialproduktes aus dem Haushaltsplan eines Jahres nicht abzuzweigen wären. Es wäre ein Fonds für "innere Entwicklungshilfe".

SCHLUSSWORT DIE FÜNF VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE
===== VEREINBARKEIT DER SUBVENTIONEN MIT
 DER SOZIALMARKTWIRTSCHAFTLICHEN
 ORDNUNG

Wenn man unter gewissen Voraussetzungen Subventionen in der Marktwirtschaft zulassen will, so ist zu beachten, daß diese Maßnahmen stets Produktionsfaktoren in einer Verwendung binden, die nicht zur optimalen Gütererstellung führt. Gegenüber dem subventionslosen Zustand wird also ein kleineres Sozialprodukt entstehen. Es sei aber nochmals daran erinnert, daß es Situationen in der Wirtschaft geben kann, in der die Ordnung durch Wettbewerb - zumindest zeitweise in bestimmten Bereichen - nicht zu einem für optimal gehaltenen Ergebnis führt, so daß Subventionen - wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen - als die zweitbeste Lösung angesehen werden müssen.

Die erste Voraussetzung für eine "marktkonforme" Subvention besteht darin, daß sie als effektive Zahlung, also in der sogenannten offenen Form, gewährt wird. Nur dann ist eine überlegte Haushaltsführung und eine Beurteilung der finanziellen Belastung der Steuerzahler möglich. Diese Subventionsart entspricht auch dem Offenheitsprinzip eines demokratischen Staates; die Bekanntgabe der Subventionsbeträge allein besagt jedoch noch nichts über die eventuellen Störungen, die sich auf den Wirtschaftsprozess und die Wirtschaftsordnung auswirken können.

Die zweite Voraussetzung ist, daß eine Form gewählt wird, die in der konkreten Situation dem wirtschaftspolitischen Ziel entspricht und die gesetzlich fi-

xiert wird, so daß der Ermessensbereich der Exekutive auf das zur Vermeidung bürokratischer Starrheit notwendige Ausmaß beschränkt bleibt. Untersucht man die Subventionsbegehren der Interessenorganisationen und die durchgeführten Maßnahmen auf ihre wahre Zielsetzung, so lassen sich zwei Gruppen erkennen. Die einen Subventionen sollen einen bestimmten Gewinn oder ein bestimmtes Einkommen garantieren, sei es, weil sich die Ertragslage der betroffenen Gruppe absolut verschlechtert hat, sei es, weil sich ihre Ertragslage gegenüber anderen Gruppen nicht in gleichem Maße verbessert, also relativ verschlechtert hat. Die anderen Subventionen sollen den Unternehmen die Anpassung an eine Strukturveränderung erleichtern; sie sollen eine marktwirtschaftliche Veränderung nicht hemmen, sondern Umstellungsverluste verringern, indem sie den Betrieben helfen, eine notwendig gewordene Umstellung zu beschleunigen. Daraus leitet sich die politische Forderung ab, zunächst die Zielsetzung klar zu umreißen und wahrhaft zu nennen, um danach die geeignete Subventionsform zu wählen, nicht aber die wahre Zielsetzung durch eine irreführende Subventionsbezeichnung zu vernebeln.

Die dritte Voraussetzung, die Subventionen erfüllen müssen, wenn sie die marktwirtschaftliche Ordnung nicht gefährden sollen, besteht darin, daß sie die gesamtwirtschaftlichen Daten verändern müssen und keinesfalls in einer Form gewährt werden, welche die Preise verzerrt und damit das Lenkungsinstrument der Marktwirtschaft aus den Angeln hebt. Daraus folgt, daß alle Subventionen, die an die Erzeugnisse eines Betriebes oder an die Verwendung bestimmter Produktionsfaktoren gekoppelt werden,

vermieden werden müssen. Diese Subventionsformen verfälschen die Preise als Knappheitsmesser. Hierzu zählen auch die Zinskostensubventionen.

Ausgerichtet auf die beiden Ziele, die mit den Subventionen erreicht werden sollen, kommen daher nur zwei Formen in Betracht, die mit der bestehenden Wirtschaftsordnung vereinbar sind. Lautet das Ziel, Erhaltung oder Gewährung eines bestimmten Einkommens, das sich in der politisch gewünschten Größe auf dem Markte nicht erwirtschaften läßt, so ist die Verlust-Ausgleichs-Subvention hierfür das geeignete Mittel. Diese Subventionen können unabhängig von den im Unternehmen erzeugten Produkten oder eingesetzten Produktionsfaktoren gewährt werden. Ihre Höhe kann nach dem eingetretenen oder geschätzten Verlust bemessen werden. Sie kann aber auch als Zuschlag zu einem politisch als zu gering betrachteten Einkommen gewährt werden. In diesen Fällen besteht praktisch kein Unterschied mehr zu einer Staatsrente oder dergleichen. Wenn das politische Ziel jedoch ehrlich genannt und in seiner Konsequenz verfolgt wird, sind derartige Subventionen immer Staatsrenten, auch wenn sie aus optischen Gründen - meist werden technische vorgegeben - an irgendwelche Leistungen des Empfängers geknüpft werden. Einwendungen, die sich gegen diese Subventionsform richten und die sich dahingehend zusammenfassen lassen, daß sie den Wettbewerb lahmlegten, da sie keine Relation zur Leistung zuließen und Fürsorgecharakter hätten, gelten in gleichem Umfange beispielsweise auch für die Kostenträger-Subventionen, die jedoch noch weitere tiefgreifende Störungen nach sich ziehen. Die Verwendung von Verlust-Ausgleichs-Subventionen auch in den Fällen,

in denen nicht eigentlich Verluste entstanden sind, sondern ein bestimmtes Einkommen aufgestockt werden soll, braucht keine Ausdehnung des Subventionsvolumens zu bedeuten. Im Gegenteil: Dadurch, daß Zuschüsse unmittelbar denjenigen gezahlt werden können, die auch die Nutznießer sein sollen, werden die sogenannten Sickerverluste vermieden, die immer dann auftreten, wenn eine Subvention durch mehrere Hände fließt, bis sie zum erwünschten Nutznießer gelangt.

Die zweite Gruppe von Subventionen, die sich ohne Störungen in die marktwirtschaftliche Ordnung einpaßt und deren Verwendung dann angebracht ist, wenn das Ziel Anpassung an eine strukturelle Marktveränderung heißt, sind die Investitionssubventionen, und zwar in der Form der Bürgschaft, des öffentlichen Darlehns aus einem Sondervermögen und des verlorenen Zuschusses. Alle drei Formen haben ihre speziellen Anwendungsmöglichkeiten, über die in der konkreten Situation entschieden werden muß. Vor allem der öffentliche Kredit aus einem Entwicklungsfonds, der revolvierend verwendet werden könnte, dürfte sich in der Praxis als ein brauchbares und wesentlich stärker zu beachtendes Mittel erweisen, weil er eine für den Empfänger wirksame Subventionsform darstellt, die gesamtwirtschaftlich ein Minimum an Störungen mit sich bringt.

Die vierte Voraussetzung bezieht sich auf das Subventionsvolumen. Die Subventionen beanspruchen immer Mittel der Gesellschaft. Sie sollten daher "nicht in der Absicht (zur Verfügung gestellt werden), widrige Verhältnisse erträglich zu machen,

sondern in der (Absicht), sie zu überwinden."¹⁾
Wenn die Subventionen ihre heutige Größenordnung behalten, so wird dadurch der Bestand der sozialmarktwirtschaftlichen Ordnung ernsthaft gefährdet, weil es sich nicht mehr um eine bloße Korrektur der auf dem Markt erwirtschafteten Einkommen handelt, sondern um eine andersartige Verteilung der Einkommen. Wenn jedoch neben die marktwirtschaftliche Verteilung gleichsam konkurrierend noch eine staatliche tritt, so wird die bestehende Wirtschaftsordnung dadurch in Frage gestellt. Subventionen können sich nur dann ohne Störungen in den Wirtschaftsablauf eingliedern, wenn sie sparsam eingesetzt werden. Nach ihrer eigentlichen Zweckbestimmung sind die Subventionen dazu da, Notstände zu vermindern und Krisenentwicklungen zu vermeiden. Daher sei der Vergleich mit der Medizin erlaubt: Die richtig bemessene Dosis vermag zu helfen, eine Überdosis gefährdet den gesamten Organismus! Die Beibehaltung des heutigen Subventionsvolumens führt mehr und mehr zur zentralgelenkten Wirtschaft mit all ihren Konsequenzen auch für die Gesellschaftsordnung.

Schließlich sei als fünfte Voraussetzung für eine Akzeptierung der Subventionen die Zusammengehörigkeit der vier vorerwähnten Voraussetzungen genannt. Nur wenn alle vier Voraussetzungen gemeinsam erfüllt sind, werden die Subventionsmaßnahmen sich derart in den Wirtschaftsprozeß und die Wirtschaftsordnung eingliedern, daß Störungen nicht zu erwarten sind. Es gibt keine Möglichkeit für eine Ab-

1) Franz Etzel, Unbedachte Subventionen - eine Gefahr für Gesellschaft und Lebensstandard, in Junge Wirtschaft, Nr.1, 8. Jahrgang, Januar 1960, Seite 2.

stufung des eintretenden Störungsgrades, wenn eine der erwähnten Voraussetzungen nicht erfüllt wird; ebensowenig wird eine bestehende Subventionsform bereits dadurch mit der marktwirtschaftlichen Ordnung eher vereinbar, daß sie wenigstens eine der Voraussetzungen erfüllt. Für die Vereinbarkeit der Subventionen mit der bestehenden Wirtschaftspolitik ist es vielmehr unerlässlich, daß alle vier Voraussetzungen gemeinsam erfüllt sind.

LITERATURVERZEICHNIS

=====

Abbot, Lawrence, Qualität und Wettbewerb, München - Berlin 1958.

Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, Grundriß der Sozialwissenschaften, Band 11, 2. Auflage, Göttingen 1958.

Agrarpolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 1, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956.

Agrarpreise, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 1, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956.

Die agrarpolitischen Grundlagen der Landwirtschaft, in: Handbuch der Landwirtschaft, Band 5, Berlin - Hamburg 1953.

Abendroth, Wolfgang, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 11, Jahrgang 1954.

Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 11, Neuordnung der Finanzpolitik, Ludwigsburg 1958.

Tagungsprotokoll Nr. 14, Heiße Eisen im Wahlkampf, Ludwigsburg 1960.

Tagungsprotokoll Nr. 18, Soll der Staat Geschenke verteilen?, Ludwigsburg 1962.

Albers, W., Die Kapitalausstattung der Flüchtlingsbetriebe in Westdeutschland, Kiel 1952.

Bachmann, H., Die Integration der Agrarmärkte, in: Schweizer Institut für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handelshochschule St. Gallen, Gemeinsamer Markt für 6 oder 17?, Zürich und St. Gallen 1958.

- Baier, Karl, Steuererleichterte Kapitalbildung und Vermögenserhaltung, 2. Auflage, Stuttgart 1953.
- Bank für Vertriebene und Geschädigte (Lastenausgleichsbank AG), Jahresberichte ab 1952, Bad Godesberg.
- Barocka, E., Die Zinsverbilligung für Investitionsdarlehn, Ihre Probleme und Gestaltungsmöglichkeiten, in: Berichte über Landwirtschaft, Band 32, Bonn 1954.
- Baumert, G., Meinungsbildung und öffentliche Meinung in der modernen Gesellschaft, in: Die politische Urteilsbildung in der Demokratie, Hannover 1960.
- Becker, Johann, Probleme und Grundsätze der Agrarkreditverwendung, Frankfurt 1958.
- Beckerath, Ernst v., Wissenschaft und Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt 1957.
- Bergmann, H., Der Einfluß der Mechanisierung auf Produktivität, Einkommen und Kosten landwirtschaftlicher Betriebe, in: Berichte über Landwirtschaft, Band 36, Bonn 1958.
- Binder, R., Erfahrungen mit Zins- und Steuerprivilegien, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jahrgang 1954.
- Bittner, P., Öffentliche Vorratswirtschaft, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Stuttgart 1958.
- Boecker, Wigand, Stickstoffsubventionen, Ein volkswirtschaftlicher Beitrag zum Subventionsproblem, Diss., Frankfurt 1953.
- Boehme, Heiner, Preissubventionen, Ein Beitrag zur Theorie der Ausgabeninzidenz, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N. F., Heft 20, Berlin 1959.

- Boehme, Werner, Darstellung und Entwicklung des Subventionsverfahrens in der Wohnungswirtschaft, Münster 1960.
- Boerckel, Werner, Einfuhr- und Vorratsstellen als Mittel der Agrarpolitik; Zweck - Methoden - Kritik, Mainz o. J. (1958).
- Bloch, Kurt, Subventionen in der Landwirtschaft, in: Die Wirtschaftskurve, Frankfurt (M) 1930.
- Bräker, Hans, Direkte Exportförderungsmaßnahmen konkurrierender europäischer Länder, Heft 2 der Schriften zur Außenhandelsförderung, Bundesauskunftsstelle für den Außenhandel, Köln 1953.
- Brand, Karl, Agrarpolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt 1957.
- Braun, W., Subventionierung oder Strukturverbesserung, Zum Grünen Plan und Grünen Bericht 1960, in: Der Arbeitgeber, Düsseldorf 1960.
- Breder, Horst, Subventionen im Steinkohlenbergbau, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N. F., Heft 17, Berlin 1958.
- Breitling, R., Die Verbände in der Bundesrepublik, Ihre Arten und ihre politische Wirkungsweise, Meisenheim am Glan 1955.
- Buchholz, Hans Walter, Subventionen, Eine theoretische und praktische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der Subventionen in Westdeutschland nach 1945, Diss., Frankfurt 1951.
- Büssgen, Hans Rico, Die "indirekten" Subventionen, dargestellt am Beispiel der Steuervergünstigung des § 7 d II Einkommensteuergesetz, Köln 1959.
- Bundeshaushaltsplan, Berlin - Bonn 1950 bis 1963.
- Bundeshaushaltsrechnung, Berlin 1950 bis 1963.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Der Grüne Plan, Grüner Bericht der Bundesregierung, Bonn - München - Wien 1956 bis 1964.

Statistisches Jahrbuch für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik
Deutschland, Hamburg - Berlin 1957 bis 1964.

Colm, Gerhard, Volkswirtschaftliche Theorie der
Staatsausgaben, Tübingen 1927.

Wirtschaftsverfassung, Finanzwirtschaft und
Finanzwissenschaft, in: Finanzarchiv, N.F.,
Band 19, Tübingen 1959.

Decken, H. v. d., Mechanisierungsprobleme der Land-
wirtschaft, in: Vierteljahreshefte zur Wirt-
schaftsforschung, 1948.

Dittrich, E., Gesetz über den Verkehr mit Milch,
Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und
Fettgesetz) vom 28. 2. 1951 in der Fassung
vom 10. 12. 1952 mit Erläuterungen, Bonn 1953.

Eheberg, Karl Theodor v., Finanzwissenschaft, Leip-
zig 1922.

Engliš, Karel, Die öffentlichen Ausgaben, in: Hand-
buch der Finanzwissenschaften, 1. Band,
Tübingen 1926.

Etzel, Franz, Finanzpolitik, Außenwirtschaft und
Integration, Vortrag vor dem Übersee-Club-
Hamburg am 4. 7. 1960, Bonn 1960.

Finanzpolitik im Kräftefeld zwischen innerer
und äußerer Sicherheit, Bonn 1960.

Finanzpolitik in der Hochkonjunktur, in:
Bulletin des Presse- und Informationsamtes
der Bundesregierung, Nr. 48, vom 11.3.1960.

Gutes Geld durch gute Politik, Stuttgart 1959.

Haushaltsrede am 10. 12. 1959 im Bundestag,
in: Bulletin des Presse- und Informations-
amtes der Bundesregierung, vom 11. 12. 1959.

Eucken, Walter, Die Grundlagen der Nationalökonomie,
7. Auflage, Berlin - Göttingen - Heidel-
berg 1959.

Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern -
Tübingen 1952.

Kapitaltheoretische Untersuchungen, 2. Auflage, Tübingen 1954.

Ewald, U., Die Abhängigkeit des Mineraldüngeraufwandes vom landwirtschaftlichen Betriebseinkommen, Diss., Kiel 1951.

Fackelmeyer, Arno, Subventionen und Produktionsförderung als Mittel der Außenhandelspolitik, Diss., Berlin 1952.

Fehr, A., Ziele und Wege der landwirtschaftlichen Subventionspolitik, München 1930.

Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 9. Auflage, München - Berlin 1966.

Freudenberg, Hans-Erich, Die Subventionen als Kreislaufproblem in Marktwirtschaft und Staatswirtschaft, Tübingen 1934.

Fricke, Werner, Zentralisierung und Dezentralisierung des öffentlichen Einkaufs, Grundfragen der Organisation des Beschaffungswesens, Band 13 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961.

Gerloff, Wilhelm, Steuerwirtschaftslehre, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Band, Tübingen 1926.

Gutenberg, Erich, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Erster Band, Die Produktion, 8./9. Auflage, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1963.

Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Zweiter Band, Der Absatz, 7. Auflage, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1964.

Der Stand der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiete der betrieblichen Investitionsplanung, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, Köln - Opladen 1954.

Untersuchungen über die Investitionsentscheidungen industrieller Unternehmen, Köln - Opladen 1959.

Gutowski, Armin, Wirtschaftliche Weinbaupolitik, Band 15 der Veröffentlichungen des Forschungsinstitutes für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1962.

Haller, Heinz, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, Tübingen 1957.

Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 116. Band, Tübingen 1960.

Hanau, A., Paritätspreise in der Landwirtschaft, in: Agrarwirtschaft, Heft 6, Hannover 1952.

Das neue System für die Preissetzung in Schweden, in: Agrarwirtschaft, Heft 4, Hannover 1957.

Hansmeyer, Karl-Heinrich, Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, Wandlungen der Staatstätigkeit im Spiegel der Finanzpolitik unseres Jahrhunderts, Frankfurt 1957.

Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik, Tübingen 1963.

Haussmann, F., Die öffentliche Hand in der Wirtschaft, München - Berlin 1954.

Heinig, Kurt, Das Budget, Band 1 bis 3, Tübingen 1949 bis 1951.

Hensel, K. Paul, Einführung in die Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft, Schriften zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme, Heft 1, Stuttgart 1954.

Henze, K. O., Verwaltungsrechtliche Probleme der staatlichen Finanzhilfe zugunsten Privater, Heidelberg 1958.

Herlemann, H. H., Die Einkommenselastizität des Mineraldüngerverbrauchs, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 62, Hamburg 1949.

Wege und Wirkungen des Agrarprotektionismus,
in: Wirtschaftsdienst, Hamburg 1953.

Landwirtschaftliche Marktordnung, in: Hand-
wörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 6,
Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956.

Herlemann, H. H. und Stamer, H., Produktionsgestal-
tung und Betriebsgröße in der Landwirtschaft
unter dem Einfluß der wirtschaftlich-tech-
nischen Entwicklung, Kieler Studien, Nr. 44,
Kiel 1958.

Hirst, Francis W., Safeguarding and Protection in
Great Britain and the United States, Lon-
don 1927.

Hochdörffer, K., Die staatlichen Subventionen der
Nachkriegszeit in Deutschland, Köln 1929.

Hoeffter, Die Industriesubventionen in Deutschland
seit 1924, Marburg 1937.

Höhn, Werner, Die Möglichkeiten der Betriebskapital-
bildung nach den seit der Währungsreform
gültigen deutschen Steuergesetzen, Diss.,
Nürnberg 1953.

Hoffmann, Hans, Die politische Bedeutung der Sub-
ventionen, eine Untersuchung im Grenzgebiet
von Wirtschaftssoziologie und Politik,
Diss., Heidelberg 1952.

Hofmann, Helmut, Die Sonderbestimmungen des deut-
schen Einkommen- und Körperschaftsteuer-
rechts in ihrer Wirkung auf Finanzierung
und Kapitalbildung gewerblicher Betriebe
in den Jahren nach der Währungsreform, Diss.,
München 1955.

Hofstätter, P. R., Einführung in die Sozialpsycho-
logie, 2. Auflage, Stuttgart 1959.

Huber, Hans, Das Staatsrecht des Interventionismus,
in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht,
N. F., Band 70, 1951.

- Hubers, E. R., Wirtschaftslenkende Subventionspolitik, in: Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Auflage, Band 2, 1953/1954.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Die Paritätsforderungen für die westdeutsche Landwirtschaft, Zusammenfassende Darstellung des Problems und Verfahrens, Bonn 1952.
- Institut der Wirtschaftsprüfer, Die Veranlagung zur Einkommensteuer und zum Notopfer Berlin 1955, Düsseldorf 1955.
- Ipsen, Hans Peter, Öffentliche Subventionierung Privater, Berlin 1956.
- Itschner, H., Preisstützungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Ausland, in: Berichte über Landwirtschaft, Band 30, Bonn 1952.
- Jakob, H., Das Ersatzproblem in der Investitionsrechnung und der Einfluß der Restnutzungsdauer alter Anlagen auf die Investitionsentscheidung, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, Köln - Opladen 1957.
- Jöhr, Walter Adolf, Der Kompromiß in der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Staatsethik, Tübingen 1958.
- Interventionismus, in: Handbuch der Schweizer Volkswirtschaft, Bern 1939.
- Katona, G., Das Verhalten der Verbraucher und Unternehmer, Über die Beziehungen zwischen Nationalökonomie, Psychologie und Sozialpsychologie, Tübingen 1960.
- Katz, Ernst-Alexander, Öffentliche Subventionen und Zuwendungen, in: Finanzarchiv, N. F., Band 20, Tübingen 1960.
- Kehrmann, Zur Gestaltung der europäischen Agrarpolitik, in: Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung, Bremen 1959.

Keller, Paul, Dogmengeschichte des wohlstandspolitischen Interventionismus, Winterthur 1955.

Kniesch, Finanzfragen des Betriebes unter besonderer Berücksichtigung des Subventionsrechts; Vortrag, gehalten in Düsseldorf am 4.5.1961 vor der Deutschen Gesellschaft für Betriebswirtschaft.

Koberstein, Kreditwürdigkeitsprüfung der Unternehmung, Frankfurt 1957.

Köttgen, Arnold, Subventionen als Mittel der Verwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 68. Jahrgang des Reichsverwaltungsblattes, Heft 16, vom 15. 8. 1953.

Korth, D., Düngemittelpreise in Westdeutschland und in einigen europäischen Ländern, in: Berichte über Landwirtschaft, Band 35, Bonn 1957.

Koulis, Johannes, Die öffentlichen Ausgaben als volkswirtschaftliche Erscheinung, Frankfurt 1948.

Kreikebaum, H., Das Prestigeelement im Investitionsverhalten, Diss., Köln 1960.

Kromphardt, W., Marktspaltung als Sozial- und Subventionsinstrument in der Agrarpolitik, in: Wirtschaftsdienst Hamburg, 24. Jahrgang, Nr. 3, Hamburg 1949.

Kronenberg, Friedrich, Die Beeinflussung der Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland durch finanzpolitische Maßnahmen, insbesondere durch Subventionen zur Vermögensbildung, Münster 1960.

Küng, Emil, Die Subventionen in nationalökonomischer Beleuchtung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 149, 1939.

Der Interventionismus, Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941.

Interventionismus, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 5, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956.

Leugger, Josef, Beitrag zum Problem der Subventionen und zur Ausgabenlehre, in: Festschrift für Hans Schorer, Berlin - Bern 1947.

Lichley, Werner, Die Systeme der Exportrisikogarantie in Deutschland, Großbritannien, Belgien, Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz und Schweden, Hamburg 1953.

Littmann, K., Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, Köln - Opladen 1957.

Löbke, Otto, Die Subventionierung des Wohnungsbaues insbesondere nach 1945, Band 43 der Beiträge und Untersuchungen der Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Universität Münster 1951.

Machlup, Fritz, Der Wettstreit zwischen Mikro- und Makrotheorie in der Nationalökonomie, Vorträge und Aufsätze, Tübingen 1960.

Marbach, Fritz, Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950.

Masoin, M., Die öffentlichen Ausgaben, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, 2. Band, Tübingen 1956.

Mayer, L., Kreditlenkung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Wiesbaden 1950.

Mering, Otto Freiherr v., Steuerüberwälzung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 10, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1959.

Meinhold, Wilhelm, Agrarkredit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 1, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956.

Subventionen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 10, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1959.

Miksch, Leonhard, Subventionen in der Industrie,
in: Die Wirtschaftskurve, Frankfurt 1930.

Wettbewerb als Aufgabe, Godesberg 1947.

Mises, Ludwig, Kritik des Interventionismus,
Jena 1929.

Möhrle, S., Über Berechnung und Wirkung von Steuer-
vergünstigungen, Eine analytische und graphi-
sche Untersuchung der wesentlichen Steuer-
vergünstigungen seit 1948, Diss., Tübingen
1954.

Mohr, Peter, Der milchwirtschaftliche Ertrags- und
Frachtausgleich nach § 12 des Gesetzes über
den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen
und Fetten, Diss., Kiel 1959.

Montag, Walter, Die Grundlagen der Finanzierung der
Landwirtschaft in den Vereinigten Staaten,
Stuttgart 1960.

Müller, Margarethe, Staatliche Investitionslenkun-
gen in der Marktwirtschaft, Diss., Frei-
burg 1959.

Münch, J. v., Die Bindung des Gesetzgebers an den
Gleichheitssatz bei der Gewährung von Sub-
ventionen, in: Archiv des öffentlichen
Rechtes, Tübingen 1960.

Staatliche Wirtschaftshilfe und Subsidiari-
tätsprinzip, in: Juristenzeitung, Tübingen
1960.

Neumark, Fritz, Verkehrssubventionen, in: Die Wirt-
schaftskurve, Frankfurt 1930.

Subventionen, in: Handwörterbuch des Bank-
wesens, Berlin 1933.

Antinomien interventionistischer Wirtschafts-
politik und Möglichkeiten ihrer Überwindung,
in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissen-
schaft, Tübingen 1952.

Interventionistische und dirigistische Steuer-
politik, in: Wirtschaftsfragen der freien
Welt, Frankfurt 1957.

Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961.

Niehaus, Heinrich, Agrarpolitik II, Volkswirtschaftlichpolitische Problematik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 1, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956.

Landwirtschaft III, Stellung in der Gesamtwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 6, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956.

Die Landwirtschaft im Gemeinsamen Markt und in der Freihandelszone, in: Hilfe zur Selbsthilfe in der Landwirtschaft, herausgegeben von der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg 1958.

Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft, Stuttgart 1957.

Nieschulz, H., Die Entwicklung des Düngerverbrauchs unter verschiedenen natürlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen im Bundesgebiet, in: Berichte über Landwirtschaft, Band 37, Bonn 1959.

OEEC, Agrarstruktur, Marktregelung, Preisstützung in Europa und Nordamerika, Bonn 1959.

Landwirtschaftliche Preis- und Einkommenspolitik in Europa und Nordamerika, Bonn 1958.

Padberg, K., und Nieschulz, H., Produktion, Verkaufserlöse und Betriebsausgaben der Landwirtschaft im Bundesgebiet, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1959.

und Richnow, H., Die Kreditlage der Landwirtschaft im Bundesgebiet, in: Berichte über Landwirtschaft, Band 37, Bonn 1959.

Palyi, Melchior, Subventionen, in: Die Wirtschaftskurve, Frankfurt 1930.

Pechthold, Lore, Die Konsumbrotsubventionierung vom 21. Juli 1950 bis 15. Februar 1953, ein Beispiel für die Ausgabeninzidenz, Köln 1959.

Perthel, Jochen, Die Öffentlich geförderten Wohnungen in einer marktwirtschaftlichen Wohnungswirtschaft, München 1960.

Peter, Hans, Subventionen ohne Gleichheit vor dem Gesetz, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Herne - Berlin 1959.

Preiser, Erich, Wesen und Methoden der Wirtschaftslenkung, in: Finanzarchiv, N. F., Band 8, Tübingen 1941.

Proske, Walter, Wie weit sind direkte staatliche Subventionen mit einer Wettbewerbsordnung vereinbar? Ein Beitrag zur Problematik der Subventionspolitik in Deutschland, Diss., Freiburg 1950.

Pütz, Th., Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948.

Puvogel, C., Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz, Bonn - München - Wien 1957.

Raupp, J., und Schorr, H., Die Richtlinien des Grünen Planes 1958, in: Berichte über Landwirtschaft, Band 36, Bonn 1958.

Recktenwald, Horst Claus, Zur Lehre von der Steuerüberwälzung und den Steuerwirkungen, in: Finanzarchiv, N. F., Band 13, Tübingen 1952.

Entzugseffekte der Besteuerung, Systematik der einzel-, zweig- und gesamtwirtschaftlichen Steuerwirkungen, in: Finanzarchiv, N. F., Band 18, Tübingen 1957.

Steuerinzidenzlehre, Grundlagen und Probleme, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 35, Berlin 1958.

Steuerwirkungen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 10, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1959.

Regul, R., Zollschutz, Preisschutz und Subventionen als Mittel der staatlichen Wirtschaftspolitik, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsfor-
schung, 13. Jahrgang, Heft 1, 1938/1939.

- Richnow, H. J., Der Einfluß von Produktions- und Preisveränderungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf die Verkaufserlöse der westdeutschen Landwirtschaft nach der Währungsreform, Diss., Hohenheim 1955.
- Richter, R., Das Konkurrenzproblem im Oligopol, Berlin 1954.
- Roepke, Wilhelm, Finanzwissenschaft, Berlin - Wien 1929.
- Staatsinterventionismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaft, Ergänzungsband, 1929.
- Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Auflage, Zürich 1948.
- Rolph, E. R., The Theory of Fiscal Economics, Berkeley - Los Angeles 1954.
- Rutz, K., Staatliche Subventionen an private Unternehmen, Diss., Zürich 1957.
- Sandig, Kurt, Vorübergehende Finanzierung mittels Steuervergünstigungen, in: Die Wirtschaftsprüfung, Stuttgart 1952.
- Schallehn, Ernst, Garantien und Bürgschaften der Bundesrepublik Deutschland, Loseblatt-Sammlung, Köln ab 1954.
- Scherrer, Peter, Die Terms of Trade und die Beschäftigung, Wirkung von Zöllen und Subventionen auf den internationalen Preismechanismus, Zürich 1956.
- Scheusser, U., Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, Berlin 1954.
- Schindler, H., Investitionsrechnung auf der Basis neuer theoretischer Erkenntnisse, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, Köln - Opladen 1956.
- Schlotter, H. G., Die Erhebung von Abschöpfungsbeiträgen bei der Einfuhr von Nahrungs- und Futtermitteln, Göttingen 1956.

Die Förderung der westdeutschen Landwirtschaft durch öffentliche Mittel von 1949 bis 1956, Hannover 1960.

Schmitz, H., Öffentlich-rechtliche Stellung und Aufgabe der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Diss., Köln 1956.

Schmölders, Günter, Allgemeine Steuerlehre, 3. Auflage, Berlin 1958.

Das Problem einer Koordinierung von Geld- und Finanzpolitik im Hinblick auf die Sicherung stetigen Wirtschaftswachstums, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 15, Berlin 1959.

Die Überwindung von Widerständen der Wirtschaftssubjekte, in: Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 15, Berlin 1959.

Die Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf Struktur und Konjunktur der Volkswirtschaft, in: Travaux de l'Institut International de Finances Publiques, Paris 1956.

Finanzpolitik, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1955.

Finanzpsychologie, in: Finanzarchiv, N. F., Band 13, Tübingen 1951.

Ökonomische Verhaltensforschung, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 5, Freiburg 1953.

Sozialökonomische Verhaltensforschung, in: Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Rowohlts Deutsche Enzyklopädie, Band 100, Hamburg 1960.

Subventionsmentalität und Marktwirtschaft, in: Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 18, Ludwigsburg 1962.

Steuersystem und Steuersystematik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, 2. Band, Tübingen 1956.

und Rittershausen, Moderne Investitionsfinanzierung - Gestörter Kapitalmarkt, Köln 1959.

Schneider, Erich, Einführung in die Wirtschaftstheorie, Band 2, Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft, 6. Auflage, Tübingen 1960.

Einführung in die Wirtschaftstheorie, Band 3, Geld, Kredit, Volkseinkommen und Beschäftigung, 7. Auflage, Tübingen 1962.

Wirtschaftlichkeitsrechnung, Theorie der Investition, 2. Auflage, Tübingen - Zürich 1957.

Zielsetzung, Verhaltensweise und Preisbildung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 157, Jena 1943.

Zur Frage der Wirkung finanzpolitischer Maßnahmen auf die wirtschaftliche Aktivität, in: Finanzarchiv, N. F., Band 10, Tübingen 1945.

Seidenfuss, St. H., Zur Theorie der Erwartungen, in: Schmölders, Schröder, Seidenfuss, John Maynard Keynes als Psychologe, Berlin 1956.

Seligman, Edwin R. Anderson, Die Lehre von der Steuerüberwälzung, Übersetzt von Karl Bräuer, Jena 1927.

Smikalla, Wilhelm, Subventionen als Mittel staatlicher Wirtschaftspolitik, Diss., Würzburg 1954.

Sonnemann, Theodor, Das agrarpolitische Konzept des Grünen Planes, in: Berichte über Landwirtschaft, Band 36, Bonn 1958.

Stackelberg, H. v., Angebot und Nachfrage in der Produktionswirtschaft, in: Archiv für mathematische Wirtschafts- und Sozialforschung, Leipzig 1938.

Starke, Heinz, Haushalt im Dienste der Preisstabilisierung, Haushaltsrede vor dem deutschen Bundestag am 7. 11. 1962, Mitteilungen des Bundesfinanzministeriums, Bonn 1962.

Steding, Friedrich, Die landwirtschaftlichen Kreditförderungsmaßnahmen des Grünen Berichtes, Frankfurt 1956.

Die Zinsverbilligungsmaßnahmen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Frankfurt 1955.

Die Zinsverbilligung von Krediten zur Durchführung agrar- und ernährungswirtschaftlicher Maßnahmen, in: Berichte über Landwirtschaft, Band 36, Bonn 1958.

"Flurbereinigung" der öffentlichen Kreditförderung, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 10. Jahrgang, Heft 19, 1957.

und Timmermann, F., Die Kredite aus Marshallplanmitteln für die Agrarwirtschaft des Bundesgebietes, in: Berichte über Landwirtschaft, Band 36, Bonn 1958.

Steffens, M., Die volkswirtschaftliche Problematik der Subventionen mit besonderer Rücksicht auf ihre Bedeutung in der Staatswirtschaft des Deutschen Reiches von 1928 bis 1935, Diss., Bonn - Würzburg 1936.

Stern, Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater, in: Juristenzeitung, 1960.

Strickrodt, Georg, Das Subventionsthema in der Steuerpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Landwirtschaft, Berlin 1960.

Teichmann, Ulrich, Die Politik der Agrarpreisstützung, Köln 1955.

Die Aufwendungen des Bundes und der Länder zur Förderung der Landwirtschaft, in: Wirtschaftswissenschaftliche Mitteilungen, Köln 1957.

Terhalle, Fritz, Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948.

Tolkemitt, Georg, Eine makroökonomische Modellanalyse der Steuerinzidenz unter besonderer Berücksichtigung des Aggregationsproblems, Diss., Heidelberg 1960.

- Tuchtfeld, E., Wirtschaftspolitik und Verbände,
in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und
Gesellschaftspolitik, Band 1, Tübingen 1956.
- Vetter, Ernst Günter, Investitionslenkung, Möglich-
keiten und Grenzen staatlicher Eingriffe in
den Aufbau der Produktion, Band 5 der Ver-
öffentlichungen des Forschungsinstitutes
für Wirtschaftspolitik an der Universität
Mainz, Heidelberg 1956.
- Vialon, Karl Friedrich, Haushaltsrecht, 2. Auflage,
Berlin 1959.
- Öffentliche Finanzwirtschaft, Berlin - Frank-
furt 1956.
- Vogel, G., Ökonomische Probleme der landwirtschaft-
lichen Mechanisierung, in: Berichte über
Landwirtschaft, Band 36, Bonn 1958.
- Volpp, Karlhermann, Die Finanzierung des sozialen
Wohnungsbaues in der Bundesrepublik Deutsch-
land und die Problematik der Erschließung
neuer Finanzierungsmöglichkeiten seit der
Währungsreform, Diss., Mainz 1955.
- Wefers, Dieter, Die Methoden der Gewährung von In-
vestitionskrediten durch die öffentliche
Hand, Köln 1960.
- Weinschenck, G., Wirkungen des Preis-Kostenmechani-
smus auf die Einkommensentwicklung in land-
wirtschaftlichen Betrieben, in: Agrarwirt-
schaft, Hannover 1958.
- Welinder, Carsten, Grundzüge einer dynamischen In-
zidenztheorie, in: Weltwirtschaftliches
Archiv, Band 51, Jena 1940.
- Welter, Erich, Der Staat als Kunde, Öffentliche Auf-
träge in der Wettbewerbsordnung, Band 10
der Veröffentlichungen des Forschungsin-
stituts für Wirtschaftspolitik an der Uni-
versität Mainz, Heidelberg 1960.
- Welter, Hilarius, Subventionen als Rechtsbegriff,
in: Der Betriebs-Berater, Heft 13, 1962.

- Wenger, Karl, Die Auswirkungen preisverändernder Subventionen auf die Volkswirtschaft, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 6. Jahrgang, Nr. 1, Wien 1959.
- Wesemann, Hans Otto, Was bewirken Subventionen? Über den Zersetzungseffekt der Gefälligkeiten, in: Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 14, Ludwigsburg 1960.
- Wessels, Theodor, Subventionen, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Auflage, 3. Band, Stuttgart o. J.
- Wicksell, Knut, Zur Lehre von der Steuerinzidenz, Jena 1895.
- Witte, K., Die Subventionierung der Mineralölwirtschaft, Diss., Köln 1962.
- Wysocki, Klaus v., Öffentliche Finanzierungshilfen, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 946, Köln - Opladen 1961.
- Zachau-Mengers, Gertrud, Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik, Berlin 1930.
- Zapf, Bernhard, Steuerliche Finanzierungshilfen, Köln 1953.
- Ziegler, Günter, Subventionen in der Marktwirtschaft, Diss., Köln 1955.

LEBENS LAUF

=====

Am 21. Februar 1932 wurde ich in Düsseldorf als Sohn des Zahntechnikermeisters Martin Schorn und seiner Ehefrau Trude Schorn geboren. Von 1938 bis 1942 besuchte ich die Volksschule in Düsseldorf und Berlin. Danach war ich Schüler an der Falk-Oberrealschule in Berlin-Tiergarten und am Realgymnasium in Schwäbisch-Gmünd. Vom Herbst 1949 an besuchte ich das Realgymnasium in Berlin-Friedenau, an dem ich im Mai 1951 das Abitur erlangte.

Im Anschluß an die Schulzeit absolvierte ich ein elektro-technisches und kaufmännisches Praktikum in Berlin und Düsseldorf. Im Wintersemester 1952/53 begann ich mit dem Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Köln. Nach einem vorübergehenden Studium an der Universität in München legte ich im Sommersemester 1956 an der Universität Köln das Staatsexamen für Diplom-Kaufleute ab.

Vom August 1956 bis zum Dezember 1957 war ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik tätig und studierte noch vier Semester Volkswirtschaft an der Universität Mainz.

Seit 1958 bin ich als Betriebswirt in einem Industrieunternehmen tätig.

Die mündliche Doktorprüfung fand am 24. Februar 1967 statt.

Rolf Schorn

